

LOS ESTUDIOS SOBRE EMPLEO ATIPICO EN LA JEFATURA DE GABINETE 2002

Matías Godio

Juan Carlos Herrera

Alvaro Orsatti

Buenos Aires, marzo 2021

En este homenaje a Julio, varios de los análisis se ocupan de su paso por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los últimos años de su vida. Pero hay un episodio previo que también merece recordarse aquí: su trabajo en la Jefatura de Gabinete del gobierno inmediatamente posterior a la crisis de la hiperinflación a fines del 2001.

La explosión del régimen de convertibilidad había dejado una situación dramática a nivel sociolaboral y económico.

En los primeros meses del 2002, la Jefatura analizó la situación y propuso políticas públicas que dieran cuenta del nuevo escenario. Esta iniciativa estuvo a cargo de Juan Carlos Herrera y Julio Godio, quienes conducían la Unidad de Análisis Sociopolítico. En su marco, crearon un “Grupó de Trabajo sobre Políticas Públicas para Formas Atípicas de Empleo”, combinando funcionarios de la Vicejefatura de Gabinete, y la subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia. También consiguieron el apoyo y del programa SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) del

Ministerio de Desarrollo Social. El Grupo estaba integrado por Isidro Adúriz, Eduardo Chaves Molina, Ruben Gilardi, Matias Godio, Pablo Gutiérrez y Alvaro Orsatti

Los objetivos del Grupo era entender la configuración de trabajo atípico que se estaba desplegando, como manifestaciones diversas de la necesidad de trabajar y de consumir, en un contexto de desempleo y agravamiento del trabajo no registrado (“informal”).

El Grupo ubicó las siguientes manifestaciones como ejes de un estudio exploratorio:

- “troqueros” (clubes del trueque)
- “cartoneros” (recicladores de residuos)
- “motoqueros”

trabajadores de ferias públicas

-talleristas de vestimenta

A ello se agregó también el trabajo sexual, que desde fines de los noventa estaba siendo sujeto a un debate sobre las ventajas de un régimen regulatorio desde el código contravencional de la CABA¹

En el plano conceptual, el Grupo se beneficiaba de un fértil momento en el desarrollo de categorías analíticas en el campo laboral y productivo.

Para ello, Godio aportaba su reciente experiencia de diez años como funcionario del área de asesoramiento al sindicalismo (ACTRAV) en la OIT (oficinas de Lima y de Santiago)

¹ Al respecto, la Defensoría del Pueblo de la CABA había planteado, en un estudio de su titular, Alicia Oliveira, en 1999, un argumento amplio que iba en esta dirección. Poco tiempo antes, OIT había legitimado la discusión, en su estudio “The Sex Sector” para países del sudeste Asiático (1998)

Por un lado, la reciente (1999) instalación en OIT de la categoría de “trabajo decente” (término que en español tiene un sonido ambivalente, superado por la alternativa “trabajo digno”), que incluía una poderosa decisión: considerar “trabajo” a toda forma de obtención de recursos monetarios y no monetarios con base en la actividad física (es decir, no rentística). Ello derivaba en que “empleo” fuera utilizado ahora solo para el trabajo asalariado. Esto derivaba en la identificación explícita de “trabajo por cuenta propia” o “trabajo autónomo” o sencillamente “trabajo no asalariado”² como un subuniverso para el cual se necesita postular “igualdad de derechos” con los asalariados. Por eso mismo, se promovía la utilización del concepto de “empleados” para referirse a estos trabajadores dependientes, ya no como uno de los componentes binarios del trabajo definido por la condición manual/no manual de su actividad (“obreros” y “empleados”).

También en OIT ya se había instalado el concepto de “empleo no estándar”, y comenzaba a experimentarse con el de “empleo atípico” y “empleo precario”, como forma de transparentar el hecho de que el empleo asalariado en condiciones “decentes/dignas” solo se verificaba en una parte del universo del trabajo (incluso mayoritaria, en países de bajo desarrollo). El empleo atípico (se utilizaba entonces para reunir un abanico de planos de la relación laboral asalariada que se distanciaban de aquel trabajo “estándar/típico”. paradigma al que aspiraba la OIT, que estaba efectivamente presente en el sector más desarrollado de la economía, pero no en el resto. Allí se reunían situaciones de “temporalidad” (empleo ocasional, por tiempo determinado), “tercerización” (más de un empleador), condiciones de jornada

²OIT ya utilizaba estos términos, así como “trabajo independiente” pero este último se diferenciaba en cuanto a que englobaba tanto al trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado como al propio trabajo empresarial. En Argentina, se conocía el trabajo de dos grandes laboristas que aportaban a este encuadre: por un lado Rodolfo Capón Filas, que defendía el uso del concepto amplio de “derecho del trabajo”, como alternativa al de “derecho laboral”, reservado a los trabajadores dependientes. Por otro, Ricardo Cornaglia, que desde hacía tiempo propugnaba el uso correcto del concepto de “dador de trabajo”, para ponerlo en cabeza del propio trabajador y no del empleador, lo que garantiza la coherencia con la teoría clásica del valor trabajo.

laboral y de higiene y seguridad substandard, y falta de representación colectiva.

Finalmente, desde una corriente de organizaciones de la sociedad civil crecía la utilización del concepto de “economía social”, con antecedentes previos (“sector social”) pero ahora con una mayor elaboración, de manera de definir los distintos componentes, desde las clásicas cooperativas, hasta las emergentes “empresas recuperadas”.

El Grupo tomó entonces la decisión de:

- centrarse en el concepto de empleo atípico”
- incorporar el de “economía social” para identificar el potencial de un desarrollo positivo, mediante la agregación, superando el individualismo habitual
- agregar también el uso del concepto de “pequeña producción”, tradicional en la teoría económica, para destacar, desde el tamaño, la dependencia con otras empresas.
- dejar en un segundo plano el concepto tradicional de “sector informal”, que en OIT tenía cierta tradición (casi dos décadas), pero atendiendo a la crítica que el Grupo de Trabajadores en OIT hacía por entonces (1999) a la idea de “sector” y a la referencia mayoritaria al trabajo por cuenta propia, pugnando por un enfoque transversal y una asimilación del concepto de informalidad a asalariados y no asalariados (los “atípicos no registrados”).

El Grupo presentó sus informes en marzo de 2003, en las vísperas de las elecciones de abril. No hay evidencias que hayan sido utilizados por el nuevo gobierno, pero este es un buen momento para recordar ese trabajo, cuando el escenario sociolaboral tiende a asimilarse a aquel.

Visto en perspectiva, interesa señalar aquí que el desarrollo conceptual en OIT avanzó por el camino que, intuitivamente, el Grupo proponía:

- en ese mismo 2002 OIT adoptó el enfoque ya mencionados del Grupo de Trabajadores, estableciendo los conceptos de “economía informal” y “trabajo informal”.

- en 2008, OIT comenzaría a utilizar de manera expresa el concepto de “economía social y solidaria”. También, el concepto de “economía social y solidaria” comenzaría a ser utilizado a partir de 2008.

- en 2011, el sindicalismo comenzaría una ofensiva para que OIT adoptara el concepto de “empleo precario”, que tuvo un avance posterior (2015), no exento de problemas por la resistencia empresaria.

- finalmente en 2015 aquella resolución sobre informalidad se convertiría en una resolución y comenzaría un proceso complejo de instalación del concepto de “formas atípicas de empleo”, resistido por el sector empresario.

Este no fue el único aporte de Godio en ese febril 2002, ya que (nuevamente con Juan Carlos Herrera) tuvo a su cargo el estudio y presentación pública de “Principales Ejes de Tensión y Problemas que determinan las perspectivas de gobernabilidad de la Democracia en la Argentina”.

Luego siguió, como siempre, su camino en varios frentes a la vez, incluyendo, esa etapa en la cartera laboral, hasta su muerte.



Jefatura de Gabinete de Ministros

POLITICAS PUBLICAS PARA FORMAS ATIPICAS DE TRABAJO

PROPUESTAS ESPECIFICAS

Las medidas propuestas combinan acciones a nivel nacional y local (particularmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos del Conurbano Bonaerense), con base en las actuales competencias territoriales y en acuerdos ad hoc obtenidos a partir de un trabajo específico de coordinación.

I. TRABAJO DE CARTONEROS

En general, el enfoque adoptado desde fines del 2002 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea la mayor parte de las propuestas que se consideran aptas para regular esta forma productivo-laboral, al basarse en el otorgamiento de estatus de actividad económica productiva a la recolección de basura fuera de las concesionarias, convirtiéndola en una vía alternativa al trabajo de aquellas.

1. Se considera positivo el enfoque básico allí adoptado en cuanto a promover la tendencia ya evidenciada por algunos cartoneros en dirección a crear cooperativas (a comienzos del 2003 existían nueve en el área de Capital y Conurbano), mediante: su incorporación al proceso licitatorio de levantamiento y reciclado de basura.¹ Junto a ello, el nuevo enfoque establece también, correctamente:

- la creación de un registro.
- la preocupación porque se utilicen instrumentos de trabajo adecuados.

¹ Un enfoque alternativo ha sido planteado por importantes figuras políticas intervinientes en el debate, al poner el eje en la realización de un programa licitatorio referido independiente del referido a la recolección de basura, para que empresas privadas monten centros de reciclaje, los cuales podrían absorber a los cartoneros como asalariados. Por lo tanto, en este enfoque no se incorpora la posibilidad de promover cooperativas de los propios cartoneros.

2. Otras medidas que podrían agregarse son:

- creación de un régimen general de revalorización de los envases recuperables (por parte, por ejemplo, de los super e hipermercados), en el cual se encuadre el sector de cartoneros, y se promuevan nuevas utilidades¹
- incorporación de la tarea de recolección manual como una contraprestación en el marco del plan jefes/as, en carácter de trabajo socialmente útil.
- apoyo a la compra de maquinaria para procesar la basura, con igual objetivo que el punto anterior.
- utilización del criterio distrito único, en reemplazo de la zonificación, para que todos los cartoneros lleven su mercadería a un mismo galpón, evitando coimas y mafias localizadas.
- puesta en funcionamiento de la planta recicladora de que dispone la Ciudad (originada en un acopiador privado), para que ella sea utilizada como destino final por los cartoneros.
- mejoramiento del servicio del "tren blanco", tema que es de la órbita nacional, por tratarse de un servicio concesionado en ese plano.

En una línea de intervención vinculada, podría modificarse el Código Alimentario, para que los "productos frescos" (derivados de lácteos y verduras) que son mandados a los corralones del CEAMSE por los supermercados (frecuentemente por problemas de packaging), puedan ser donados. Igual situación se presenta en el Mercado Central, donde los puesteros tienen que solicitar la destrucción de los productos frescos que no se van a vender, ya que los productores son sus dueños¹.

En el campo de las políticas sociales, se presentan dos ejes básicos:

¹ Recientemente (febrero 2003), diseñadores industriales han mostrado un ejemplo de reciclaje hasta ahora no considerado: la utilización del PET, la resina plástica con las que están hechas las botellas, para obtener entre 15 y 30 metros de cinta, que podría utilizarse para una gran variedad de procesos: cestería, cepillos, escobillones, manteles, cortinas, tendederos de ropa, corrales de aves, bolsos, carteras, juguetes, lámparas, sillas, mesas y banquetas. Para ello, se recurre a un utensilio usado por los gauchos para lograr un mejor aprovechamiento del cuero crudo, cortando tiras de un espesor constante y del grosor que se desee.

¹ En los primeros meses del 2002 se efectuó en el Mercado Central una experiencia piloto ante la presión de sectores de la población por recoger los alimentos recuperables. Se obtuvo acuerdo con los productores para la instalación de un espacio donde pudieran repasarse, lavarse y empaquetarse esta mercadería excedente. Previamente, los productores reclamaban un pago por la mercadería regalada, al considerar que bajaría la demanda en las verdulerías.



Jefatura de Gabinete de Ministros

- en relación a los problemas sanitarios, estableciendo, además del uso sistemático de las herramientas de trabajo apropiadas, una política explícita de vacunación a los grupos cartoneros, que reduzca la posibilidad de enfermedades contagiosas vinculadas con las ratas..
- en relación a la problemática vinculada al grupo familiar del cartonero, atender explícitamente la presencia de mujeres embarazadas y de trabajo infantil.

II. TRABAJO EN FERIAS PÚBLICAS

1. redimensionamiento del papel del inspector municipal, con premios e incentivos, evitando el mal desempeño de sus funciones. El inspector deberá controlar los fenómenos negativos mencionados como problemas.
2. desarrollo de un canon flexible respecto del tipo de producto que se ofrece, los metros que se utilizan, y los días en que no se trabaja por contingencias climáticas.
3. mayor control de las ferias "internadas", con un exigente sistema de pagos de lugares y aranceles por pertenecer a dichas ferias.
4. organización de circuitos de ferias realizadas al aire libre, a través de la organización de las calles a ocupar, y la rotación organizada y fehaciente de las ferias.
5. control bromatológico sobre los productos alimenticios y de la higiene de las calles donde se instalan las ferias.
6. generación de un seguro que permita garantizar algún tipo de ingreso al feriante desocupado, con motivo de enfermedad, accidentes, robos, cambios climáticos que inciden en la posibilidad de vender sus productos, etc.
7. mayor presencia policial.
8. facilitación del acceso a nuevos feriantes que buscan ingresar al circuito, junto al retiro de los permisos a quienes son miembros de grupos familiares o empresarios.
9. permiso de presencia coyuntural a los feriantes surgidos en el contexto de crisis y que suelen proliferar en barrios carenciados.
10. mecanismos flexibles y no regresivos en materia impositiva, que permitan la efectivización del pago y la no evasión de hecho.



Jefatura de Gabinete de Ministros

11. mecanismos de incentivos vía financiamiento, con tasas competitivas y de promoción a actividades productivas.
12. fortalecimiento de las organizaciones de feriantes, por ejemplo bajo la forma de mutuales, para el estímulo al desarrollo de proyecto en conjunto ante los consejos deliberantes que reglamenten su actividad.
13. generación de políticas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento de las ferias, buscando principalmente promocionar las actividades productivas y generadoras de empleo. por ejemplo, entre otras, los talleres textiles, las empresas de calzado, las empresas de marroquinerías.
14. registro del personal empleado por los feriantes: changarines, ayudantes, vendedores, personal de seguridad.

III. TRABAJO DE TALLERISTAS TEXTILES

1. Promoción de nuevas fórmulas organizativas que permitan orientar en mejor medida las políticas al sector tallerista, tanto en derechos como en demandas específicas, permitiendo una mejor intervención pública en el sector.
 2. Mayor presencia fiscalizadora por inspectores de órbita municipal, para controlar en la mayor medida posible las violaciones a normas edilicias, la falsificación de marcas, la no registración laboral y las insatisfactorias condiciones de trabajo.
 3. Revisión de algunas políticas destinadas al sector, principalmente el monotributo.
 4. Promoción de capacitación técnica para una mejor utilización de máquinas y mayores capacidades de diseño en indumentaria, modificando la actual tendencia mayoritaria a repetir modelos. Esta política debiera aplicarse sobre las distintas formas en que actualmente se presenta la oferta de capacitación (escuelas, academias, ongs, los propios lugares de trabajo).
- . Promoción de canales crediticios más formales, que permitan:
- actualizar maquinarias en los talleres,
 - buscar que esas fuentes de financiamiento no transmitan con su tasa de interés el alto riesgo de financiar al sector.
 - buscar mecanismos novedosos, como leasing y capital de riesgo, que permitan mejorar la performance de las actividades textiles, y a su vez cubrir las necesidades prioritarias de capital de trabajo.



Jefatura de Gabinete de Ministros

Los pequeños talleres de modistas, generalmente unipersonales, que trabajan principalmente en arreglos, y en algunos casos para clientas exclusivas, implican un análisis más exhaustivo y adecuado para un trabajo casi artesanal.

IV. TRABAJO DE MOTOQUEROS

1. Creación de un marco legal específico, diferenciado del existente para la actividad postal.
2. Promoción de la cooperativización de las pequeñas agencias organizadas por los propios motoqueros, con el requisito de condiciones laborales apropiadas, similares a las planteadas para los motoqueros asalariados.
3. Reforma a las leyes de tránsito para establecer condiciones específicas en relación a la actividad: a. estacionamiento libre en todas las esquinas; b. libre pase por los peajes.
4. Libreta sanitaria, para el transporte de productos alimenticios.
5. Campaña gubernamental por el registro de los motoqueros en relación de dependencia.
6. Campaña por la firma de convenios colectivos, incluyendo: a. mayor porcentaje pagado por cada viaje; b. Pago adicional por antigüedad, por lluvia, por bulto, y fuera de hora. c. provisión de materiales de trabajo adecuados (casco, guantes, ropa de lluvia, ropa fluorescente para el reparto nocturno); d. seguro por enfermedad y accidentes, con base en el reconocimiento de actividad riesgosa.

V. TRABAJO EN TRUEQUE

1. El sistema de trueque debiera mantener su característica de espacio alternativo de intercambio, y de uso de una moneda alternativa, pero referido a productores de carácter permanente.
2. Las redes deben mantener su autonomía, que es lo que las ha destacado y les ha permitido evolucionar, en momentos de total ausencia del Estado.
3. El Programa Jefes/Jefas de Hogar podría incluir actividades productivas específicamente dirigidas al intercambio en las redes de trueque.
4. Debiera definir por ley un estatus especial para la actividad del trueque, dirigida a una planificación económica focalizada, dirigida a fortalecer y estimular las partes débiles del sistema, mediante:



Jefatura de Gabinete de Ministros

- facilitación de espacios para la realización de intercambios.
- apoyo técnico e información sobre la economía solidaria
- promoción de capacitación en lo referente a producción, planificación económica y desarrollo local.
- acceso a subsidios y créditos que permitan el desarrollo de proyectos productivos.
- promoción de experiencias cooperativas.
- acceso a canales de comercialización.
- capacitación en aspectos bromatológicos a los productores de alimentos.



Jefatura de Gabinete de Ministros

POLITICAS PÚBLICAS PARA FORMAS ATÍPICAS DE TRABAJO

DOCUMENTO RESUMEN Cartoneros, Feriantes, Talleristas Motoqueros, Troqueros

Presentación

En los meses de septiembre/diciembre del 2002, en la Jefatura de Gabinete 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 Grupo se integró por funcionarios provenientes de tres áreas: de la Vicejefatura de Gabinete (a cargo de Eduardo Amadeo) (Pablo Gutiérrez, Eduardo Chávez Molina, Rubén Gilardi, Isidro Adúriz), el SIEMPRO (Irene Novakovsky, Alvaro Orsatti), y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete (a cargo de Oscar Cuatango), en el ámbito de la Unidad de Análisis y Programación Sociopolítica (Julio Godio, Juan Carlos Herrera, Matias 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 el 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.



Jefatura de Gabinete de Ministros

Encuadre del proyecto

El Proyecto partía de señalar que, en Argentina, en los últimos años, 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.



Jefatura de Gabinete de Ministros

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 laborales¹:

- 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.

Problemas y propuestas

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.

¹ También se exploró una sexta forma, el trabajo sexual, que no ha sido aquí incorporada.



Jefatura de Gabinete de Ministros

Paralelamente, también quedó en evidencia el conjunto de problemas que presentan estas formas atípicas en su actual operatoria, nuevamente según el caso:

1. desvirtuación del modelo original, por la presencia destacada de actores provenientes de la economía formal;
2. subordinación económica respecto de demandantes y proveedores;
3. inestabilidad en el flujo de ingresos;
4. déficit de financiamiento formal;
5. dificultades para la acumulación;
6. fuerte exposición al pedido de aportes ilegales (por parte de mafias privadas, policías y los propios inspectores municipales);
7. inadecuadas condiciones sanitarias para los trabajadores y los vecinos;
8. falta de cumplimiento de obligaciones tributarias;
9. mala calidad de la producción;
10. déficits de organización colectiva;
11. presencia de trabajo infantil;
12. 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, dos de las formas, 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 recuperación de residuos, 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).



Jefatura de Gabinete de Ministros

- 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 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).

Junta a estas líneas, el proyecto destacó también la referida a una 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). Este enfoque tiene ya su comienzo de aplicación, como resultó de los estudios de caso, entre los recuperadores de residuos y los motoqueros independientes.



Jefatura de Gabinete de Ministros

POLITICAS PUBLICAS PARA FORMAS ATIPICAS DE TRABAJO

PROBLEMAS ESPECIFICOS

I. TRABAJO EN RECOLECCIÓN DE BASURA

1. Las posibilidades económicas de la recuperación de desechos tiene una alta dependencia del costo de la importación de papel. Por ello, la explosión del negocio se dio con la devaluación de enero del 2002. De todas formas, podría plantearse que el tipo de cambio seguirá siendo en el futuro lo suficientemente alto como para introducir un factor de estabilidad en las expectativas de esta actividad.
2. La mayor parte de los cartoneros dependen de la colocación del material reciclable entre intermediarios revendedores, que son dueños de los camiones galpones y en algunos casos carritos de recolección. Estos intermediarios, además de fijar un gran diferencial entre lo pagado a los cartoneros y lo recibido luego de la gran industria, cobran tarifas a los cartoneros por su propio traslado a la Capital en los camiones y por el alquiler de los carritos. Se ha señalado también la existencia de una lógica de dominios zonales, violencia grupal, pagas miserables, trabajos desprotegidos y represión selectiva.
3. Los cartoneros también están expuestos a acciones de corrupción por parte de mafias y policías, que ofrecen zonas liberadas.
4. Los cartoneros están articulados también con redes de mendicidad.
5. La estructura familiar de los grupos cartoneros implica la inconveniente presencia de mujeres (a veces embarazadas) y de niños.
6. El oficio de cartonero presenta graves problemas de salud, para los propios cartoneros, en la medida que la mayor parte no usa guantes, siendo frecuentes las enfermedades vinculadas al contacto con ratas (hantavirus o leptospirosis), y otras patologías vinculadas con el tratamiento inadecuado de la basura. En países donde



Jefatura de Gabinete de Ministros

se ha estudiado la esperanza de vida al nacer del cartonero comparada con el resto de la población, se ha encontrado que es de casi la mitad.

7. El oficio de cartonero se vincula también con la práctica de la alimentación con base en la propia basura.

8. Otra dimensión problemática en el campo de la salud se presenta para los ciudadanos de las áreas donde se recoge la basura (al dejarse las bolsas abiertas) o donde se guardan (donde están localizados los galpones). También se presentan problemas vinculados al uso de caballos en algunos de los vehículos de los cartoneros. Una de las consecuencias de la apertura de las bolsas es que la Ciudad ha debido incorporar trabajo adicional en materia de barrido nocturno de las calles¹.

II. TRABAJO EN FERIAS PUBLICAS

1. Las ferias públicas en barrios de sectores humildes (a diferencia de las correspondientes a barrios de sectores medios), generalmente se encuentran en situaciones legales límites, en cuanto a las habilitaciones, el pago de cánones e impuestos, las condiciones sanitarias, y el tipo de mercadería vendida (robada, contrabandeada, o de marca adulterada).

2. Ante la situación de ilegalidad, los puesteros están expuestos a los pedidos de aporte por policías e inspectores municipales, estos últimos en el caso en que se paga irregularmente con el canon.

3. El capital invertido y los ingresos mensuales son bajos, con acotadas perspectivas de expansión.

4. La actividad tiene una inestabilidad básica en el monto diario de ventas, con influencia importante de los factores climáticos (lluvias, bajas temperaturas).

5. Vinculado al punto anterior, los puesteros presentan también diversos problemas de salud (gripes, bronquitis, neumonía).

¹ Un problema adicional, que resulta del comportamiento ciudadano, es el robo y el destrozo de los cestos de basura colocados por el gobierno de la Ciudad, que se ha calculado equivale al 80% de los instalados a fines de la década pasada.



Jefatura de Gabinete de Ministros

6. Entre los puesteros que recurren a negocios formales para comprar materias primas o mercaderías, es frecuente la existencia de registro impositivo, pero con falta de cumplimiento.
7. Los productos vendidos tienden a ser de baja calidad, principalmente por las materias primas e insumos utilizados, la baja productividad de la tecnología utilizada, y la escasa innovación en el diseño.
8. La mayoría de los feriantes tienen claras falencias en cuanto a la gestión de su unidad económica, no llevando registros contables, ni manejando información específica para el desarrollo de sus negocios.
9. Las posibilidades de financiamiento bancario son escasas, por lo que los puesteros canalizan sus demandas hacia compañías financieras, obteniendo créditos a elevadas tasas que a la larga se hacen insostenibles.
10. Según la feria, existen problemas entre puesteros y vecinos con respecto a la limpieza del lugar al finalizar las actividades.
11. También se observa la existencia de "empresarios" de ferias, en el sentido de que tienen más de un puesto. Vinculado a ello, también existe una proporción de empleo asalariado en negro.

III. TRABAJO EN TALLERES TEXTILES

1. Existe una creciente pérdida de calidad en el trabajo de los talleristas textiles ya que, además de los talleristas provenientes de fábricas textiles, se observa la aparición de nuevos talleristas que vienen de una inserción laborales precarias en el sector, o directamente son nuevos trabajadores, con base en saberes hogareños.
2. Las máquinas utilizadas por los nuevos talleristas son generalmente caseras de bajo rendimiento o no aptas para una producción masiva.
3. Entre los talleristas con más experiencia y equipo apropiado, es frecuente la utilización de empleo asalariado en negro.
4. Un sector de los talleristas sólo confecciona una parte del proceso de producción, con lo que suele estar en situaciones desventajosas en cuanto a precios, y ritmos de producción, que le son impuestos por los grandes talleres o fábricas.



Jefatura de Gabinete de Ministros

5. Las actividades se realizan en la mayoría de los casos en los propios hogares, en condiciones espaciales frecuentemente inadecuadas, en cuanto a la iluminación y el mobiliario.
6. Vinculado al punto anterior, son frecuentes las malas condiciones de salud, en cuanto a contracturas, varices, hemorroides, escoliosis, problemas motrices, miopía y astigmatismo.
7. La duración de la jornada es habitualmente larga, teniendo en cuenta que el 57% lo hace 13 o más horas, de los cuales más de la mitad lo hace 16 y más horas. Solo el 15% trabaja cinco días en la semana.
8. Los talleres están generalmente no registrados en materia impositiva.
9. Es frecuente la falsificación de prendas hegemónicas del mercado (sobre todo en el campo deportivo).
10. Son escasas las posibilidades de financiamiento formal, debiéndose recurrir, además de a compañías financieras y prestamistas existentes en el mercado, a las empresas de venta y reparación de máquinas de coser, y a los proveedores de telas, que pueden implicar también sobre costos.

IV. TRABAJO DE MOTOQUEROS

Se considera la situación de motoqueros:

- dependientes de pequeñas agencias de motomensajería.
- miembros de una pequeña cooperativa integrada por los propios motoqueros.
- motoqueros encargados de delivery en comercios familiares de venta de alimentos preparados.
- motomensajeros independientes.

1. La desregulación del servicio de correos públicos ha dejado un vacío legal en relación a las empresas que brindan servicios de mensajería ultra-rápida, tanto las de mayor tamaño (20 y más motomensajeros, por ejemplo) como las de menor envergadura.
2. La utilización de motoqueros para delivery favorece la práctica de no facturación por parte de los pequeños comercios, combinado con la falta de una cultura ciudadana en la materia.
3. Han disminuido las posibilidades de realizar un trabajo de motomensajero en grupos cooperativos de jóvenes (con 10 como máximo), por



Jefatura de Gabinete de Ministros

sobredimensionamiento del sector y el aumento en el precio de las motos y repuestos, luego de la hiperdevaluación.

4. No existen acciones estatales o privadas que faciliten mediante créditos el acceso a la compra de motos que puedan destinarse a esta actividad.

5. No se proporcionan elementos de seguridad para el trabajo en la calle.

6. El material rodante se encuentra en estado solo regular.

7. El trabajo de motoqueros implica, para el trabajador peligros en materia de robos y accidentes. Como generalmente la moto es del propio trabajador, estos episodios repercuten directamente sobre él, y no sobre el titular de la agencia.

8. Es frecuente el no aseguramiento de las motos, el no pago de las multas y el no pago de la patente. Todo ello agrava la contingencia mencionada en el punto anterior.

9. El ingreso habitual del motomensajero es muy ajustado en relación con los costos derivados del equipo de comunicación, la compra de repuestos, y el seguro (si existe),

10. Las agencias de motomensaje practican una definición excesivamente amplia del trabajo de motoquero, ya que además del reparto puede ser encargado de tareas de preparación de pedidos, empaquetamiento y embalaje, limpieza y mantenimiento del local.

11. Los motomensajeros independientes suelen aceptar el comportamiento fraudulento de disimulo de una relación dependiente por parte de sus clientes (cuando son únicos y permanentes), reemplazando así la figura del cadete

12. Los motomensajeros están contratados en negro en el 90% de los casos, frecuentemente disimulados como independientes, al obligárseles a inscribirse en la AFIP como autonomos, y facturando para la agencia.

13. No existe un convenio colectivo para los motoqueros. Vinculadamente, en el estrato de mayor tamaño de las agencias y comercios de venta de alimentos, se suele utilizar convenios de otros oficios, distorsionando la definición de sus funciones.

14. El pago incluye una presunción de propinas recibidas de los clientes, que no se cumple en muchos casos a partir de la crisis de fines del 2001.



Jefatura de Gabinete de Ministros

15. Dado que el pago también es proporcional a los viajes realizados, existe una presión por realizar mas viajes, con lo que aumenta el peligro de accidentes en la vía publica.
16. Si bien existen organizaciones sindicales de motoqueros, el grado de conocimiento y penetración en el sector es bajo
17. La cámara de agencias grandes están interesadas en introducir una regulación que quite mercado a las agencias pequeñas.
18. Los motoqueros están expuestos a la posibilidad de coimas por parte de policías, en relación con el no uso del casco protector y otras anomalías.
19. Existen también problemas con el uso del espacio publico, en el sentido de que no existen regulaciones sobre los lugares aptos para el estacionamiento de las motos, lo que trae inconvenientes a los transeúntes y en general a los residentes de la ciudad, especialmente si se crean "paradas" permanentes.

V. TRABAJO EN TRUEQUE

1. En el marco de la evidente importancia que han tenido las redes de trueque en generar un mercado y una moneda de intercambio alternativos, la principal dificultad no superada es la alimentación de ese mercado alternativo con producción. El gran crecimiento de las redes en el 2001/2 se basó en la afluencia de un gran contingente de desempleados que no estaban en condiciones de aportar productos al sistema. El desafío es entonces transformar desempleados sin recursos en productores.
2. Una parte de las Redes han incurrido en comportamientos desvirtuadores del esquema original, en cuanto:
3. Ha habido emisión ilegal de bonos, por parte de imprentas clandestinas.
4. Los bonos han sido utilizados para el pago directo de salarios en empresas vinculadas a las redes, lo que solo puede ser aceptado como medida coyuntural de emergencia.
5. En la relación del Estado con las redes de trueque, aparecen tendencias regulatorias que resultan limitadoras del desarrollo de la actividad, al no tener en cuenta el carácter específico de estas actividades.