

**Publicado en [www.relats.org](http://www.relats.org)**

**LOS DESARROLLOS PRECURSORES DE  
LA INSTITUCIONALIDAD ARGENTINA EN  
EL USO DEL CONCEPTO DE PRECARIEDAD LABORAL  
1985-1990**

**Luis Beccaria**

**Alvaro Orsatti**

**Red Interdisciplinaria**

**OIT América Latina**

**Enero 2024**

Esta nota examina la incorporación a la institucionalidad de Argentina de conceptos de larga tradición en OIT, en un período histórico ubicado en el quinquenio 1985-90.

Efectivamente, al inicio de este ciclo (con origen en a medidados de los años sesenta), ya existía en esa Organización un recorrido considerable de conceptos que buscaban identificar situaciones productivas y laborales típicas del subdesarrollo económico, así como la, por entonces, emergencia de políticas gubernamentales que flexibilizaban las relaciones laborales, mediante reformas que reducían algunos de los beneficios tradicionales reconocidos a la relación laboral.

Se está haciendo referencia a: el “sector informal” (de la economía), el “empleo no estructurado”, el “empleo precario” y el “empleo no estándar”. En su conjunto, estas expresiones partían de señalar “desvíos” que se observaban en la práctica respecto del paradigma tradicional del “empleo pleno” en el campo de las relaciones laborales asalariadas, así como una toma de conciencia sobre la presencia, en los países subdesarrollados, de un vasto contingente (muchas veces mayoritario) de trabajo por cuenta propia (el opuesto al trabajo por cuenta ajena) (no “trabajo independiente”, concepto que incluía a los empleadores).

Pero la instalación de esos conceptos a lo interno de un organismo tripartito como OIT, donde las decisiones se adoptan por consenso entre gobiernos, empleadores y trabajadores, no era fácil, estando sujeta a debates que retardaban una institucionalidad plena mediante normas internacionales del trabajo, que es el fin último de la acción de OIT, punto culminante de etapas previas en que se elaboran estudios y se formulan propuestas provisionales. Esta

situación se fue haciendo cada vez más marcada en las siguientes décadas, pudiendo afirmarse que aún hoy no está saldado un verdadero acuerdo entre las partes. Ello se refleja en la frecuente colusión entre el Grupo de Empleadores y el Grupo de Trabajadores, que son las instancias representativas de las organizaciones (nacionales e internacionales) de unos y otros protagonistas del mundo del trabajo. Como resultado, la perspectiva del “empleo precario”, que aspiraba a consolidarse, en tanto categoría conceptual potente, en la institucionalidad de los países miembros, ha quedado congelada, reemplazada por subterfugios como “nuevas formas emergentes de empleo”, que van en la dirección contraria de crear imágenes positivas circunscriptas a una manifestación reciente, empleo en la economía digital), que solo puede ser actualizada de manera dialéctica (adicionalmente, se pierde el registro de las formas jurídico-laborales tradicionales de ese empleo precario

Desde esta perspectiva, la experiencia argentina aquí relatada puede verse como una experiencia nacional que alcanzó tempranamente, y de manera estable, una incorporación del concepto a las políticas públicas, con un acuerdo tripartito detrás.

Un aspecto particular de esta experiencia es que estuvo directamente vinculado a una acción regional de OIT que avanzaba respecto del proceso general y la sede: el CIAT, Centro Interamericano de Administración del Trabajo, un instituto de cooperación relacionado con las carteras laborales de cada país, con sede en Lima (creado en 1966). Es aprovechó la reapertura del proceso político democrático en Argentina (fines de 1983) para comenzar un trabajo aplicado en el país en relación al concepto de empleo precario

Este texto describe reseña los desarrollos que se dieron durante ese ciclo gubernamental y lo contextualiza en relación al “estado del arte” en la OIT.

## **I.Un ciclo de largo plazo en la conceptualización desde OIT**

Los hitos históricos del tratamiento de los temas de informalidad y precariedad en OIT pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. A mediados de los años sesenta, OIT había recogido, en su política de publicación de documentos técnicos (es decir, no acordados tripartitamente) un aporte del italiano Paolo Sylos - Labini, que proponía el concepto de “trabajo precario”, con base en sus estudios de campo (“El empleo precario en Sicilia”, Revista Internacional del Trabajo, 1964).

2. Algunos años después, en el marco del Programa Mundial de Empleo (PME), OIT había publicado un estudio sobre países africanos, en que se utilizaba el concepto de “sector informal”, el cual había sido propuesto por el inglés Keith Hart en 1970.

Rápidamente (1974), el Programa Regional de Empleo para A. Latina (PREALC), en tanto expresión latinoamericana del PME aquel Programa mundial, avanzó el propuestas de política hacia los países latinoamericanos que tenían como un eje importante la

caracterización y evaluación del “sector informal”, que identificaba formas de organización productiva de menor escala, con poca diferenciación entre el trabajo del titular y sus colaboradores (familiares o asalariados), escasa incorporación tecnológica, y dificultades para pagar impuestos (que los llevaba frecuentemente a la evasión). Los autores principales de esta tarea fueron el argentino Victor Tokman y el brasileño Paolo Renato Souza, con base en estudios aplicados a El Salvador y Paraguay, de base cuantitativa (continuados por un tercer estudio sobre Santo Domingo, a cargo del argentino Ernesto Kritz)

Un elemento importante de registrar es que estos análisis utilizaban una perspectiva económica propiamente latinoamericana, al considerar que el sector era “el último eslabón de la estructura productiva heterogénea”, siendo este último un concepto instalado por lo que se conoce como la “escuela estructuralista latinoamericana”, iniciada principalmente por el argentino Raul Prebisch y continuada por el chileno Aníbal Pinto. Ambos venían trabajando desde los años cincuenta, en la Comisión Económica para A. Latina CEPAL, una estructura dependiente de Naciones Unidas (también con sede en Santiago de Chile).

Pocos años después, la Oficina Regional de la OIT de Latinoamericana, con sede en Lima, comenzó también a publicar estadísticas nacionales sobre el empleo en el “sector informal”, mediante un criterio básico, consistente en sumar distintos cortes de la población ocupada, según lo miden los Censos de Población y Encuestas de Hogares. Se consideraban como parte del mismo a los trabajadores por cuenta propia (excluyendo los de calificación

profesional), los trabajadores familiares, y los empleadores y asalariados de microempresas. También se daba un tratamiento diferenciado al trabajo doméstico remunerado (asalariado y autónomo).

Obviamente, era una medida muy aproximada, con tendencia a sobreestimar la cantidad de trabajadores en situaciones de informalidad. El primer documento con cobertura regional fue “América Latina. Trabajo en cifras” (1982), elaborado por el argentino Oscar Goutman. Este método se institucionalizó a partir de 1994 en la publicación anual Panorama Laboral (elaborado por la Oficina Regional)

3. A fines de los ochenta, nuevos estudios publicados por OIT, propusieron el término “empleo precario” (Gerry y Janine Rodgers, “Precarious Jobs in the labor market regulations, 1989). Este término venía utilizándose ya sobre todo en la disciplina jurídico-laboral europea. El estudio utilizaba también el concepto alternativo de “empleo atípico”. En esta perspectiva, la condición laboral inferior a la normal derivaba tanto de evasiones a las normas como a la flexibilización autorizada desde reformas flexificadoras. En este marco, incluía el empleo asalariado de microempresas “informales” como el desempeñado en empresas del “sector formal”.

4. Desde la sede de OIT, también comenzó a utilizarse el ya mencionado concepto alternativo de “sector no estructurado”, equivalente al de “sector informal”, que fue incluido en la Recomendación 169 complementaria al Convenio 122 sobre Política

de Empleo (1964), como forma de explicitar las particularidades de estas políticas en los países de menor desarrollo.

5. A fin de los años ochenta, OIT introdujo el concepto de “empleo precario (o no estándar” en estudios sobre países de Europa Oriental, referidos a las condiciones laborales de los trabajadores en relación de dependencia, por la propia legislación flexibilizadora o por no respeto de la tradicional.

6. En 1991, la Memoria del Director General para la conferencia de ese año, “El dilema del sector no estructurado”, recomenzó con la perspectiva de la Recomendación de 1984. Un aspecto adicional es que el documento también utilizaba el concepto de “sector informal” como sinónimo.

7. Pero en 1993-4, la OIT convalidó, ahora definitivamente, la expresión “sector informal”, promoviendo directrices estadísticas desde la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). Y al año siguiente, se completó la operación, ahora instalando el concepto de “trabajo precario”, que reflejaba la discusión ya mencionada sobre “trabajo no estándar”. Esta directriz incluía la mención a situaciones en que la relación laboral era de tipo transitorio, considerando que en estos casos podía haber una doble condición, asalariada y cuenta propista.

8. En 1997, el Grupo de Trabajadores, a través de ACTRAV, el área técnica de OIT a su servicio, organizó un simposio sobre Sector Informal, que registraba la importancia de las situaciones de informalidad entre los trabajadores asalariados. En esta perspectiva, el foco analítico se desplazaba desde la unidad económica a los trabajadores en informalidad, tanto autónomos como en relación de dependencia.

9. Sobre la base de la discusión en ese Simposio, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y las Federaciones Sindicales Internacionales (CIOSL), comenzó una campaña sindical dirigida a modificar el concepto de informalidad, para que el concepto se extendiera al “empleo precario” fuera del sector informal, y se utilizara más plenamente el concepto de “empleo precario”, que incluía al que, en sentido estricto, no era informal porque se derivaba de normativa flexibilizadora.

En la práctica, el sindicalismo comenzó a utilizar la expresión “empleo informal y precario”, sin mayores precisiones.

El mayor énfasis en el empleo informal respecto de las unidades económicas informales que caracteriza a esta posición, tiene como trasfondo una crítica a la posición, que consideraba generalizada entre gobiernos empleadores e incluso otros agrupamientos sindicales, que priorizaba la importancia del sector informal para la creación de más trabajo, como manifestación de estrategias de sobrevivencia de la población o, incluso, de estrategias empresariales para su cadena de valor.

Un aspecto importante de esta Resolución es que, por primera vez, se utilizaba la perspectiva general del “trabajo decente” (establecida en 1999), que había incorporado una conceptualización precisa



sobre la diferencia entre “trabajo” y “empleo”, en el sentido de la primera es el género, dentro del cual convive el “empleo” (asalariado) con otras formas no laboralizadas. Esto implicaba la recuperación del enfoque ya utilizado por OIT en 1990, en una discusión (olvidada) sobre “promoción del trabajo por cuenta propia”, en que se proponían “reglas de igualdad” entre el trabajo asalariado y no asalariado. En el plano terminológico, hay que tener también en cuenta que OIT utiliza “trabajo independiente” como concepto amplio, que incluye a los empleadores.

10. Esta perspectiva se reflejó parcialmente en una norma aprobada en OIT en 2002, con la aprobación de la Resolución “Trabajo decente y economía informal”. Efectivamente: la construcción de un nuevo concepto, “economía informal”, permitía ahora considerar simultáneamente al empleo en el “sector informal” (incluyendo el asalariado en microempresas) junto al “empleo informal en el sector no formal”.

Al año siguiente, la CIET revisó la directriz anterior sobre sector informal, en los términos acordados en la Resolución.

11. En 2011, el Grupo de Trabajadores retornó a su propuesta de utilizar el concepto de “empleo precario”, nuevamente desde una perspectiva integral, en el sentido de que podía ser “informal” o formal (por ser consistente con la legislación). Por esta vía, se unificaba la estrategia de enfrentamiento a las normativas flexibilizadoras, que estimulaban el empleo en condiciones inferiores al estándar del trabajo decente, lo que implicaba una recuperación del enfoque del “trabajo no estándar” y de la (olvidada) Resolución estadística sobre precariedad.

El término “empleo precario” intentó ser utilizado, por el Grupo de Trabajadores en el Simposio sobre agencias de empleo privado realizado pocos meses después. Sin embargo, el Grupo de Empleadores se negó, derivando en que la reunión terminase sin un documento de consenso.

12. En 2014, comenzó una discusión bianual tendiente a aprobar una norma definitiva sobre informalidad. Había sido un pedido del Grupo de Empleadores, que buscaba establecer, con base en el nuevo concepto de “empresas sostenibles” (2007), un doble paradigma para la actividad empresarial, distinguiendo el componente formal del informal para que las políticas regulatorias se aplicaran fundamentalmente sobre este último.

En 2015, se aprobó la Recomendación 204 “Tránsito de la economía informal a la formal”, que retomaba la Resolución del 2002, estableciendo lineamientos de política hacia las distintas manifestaciones de la informalidad (en el “sector informal”, en las empresas privadas formales, en el sector social de la economía e, incluso (aunque de manera difusa) en el sector estatal.

13. Si bien la Recomendación mencionada en el punto anterior no utilizaba el concepto de “empleo precario”, la OIT organizó en paralelo una Reunión Técnica tripartita sobre “trabajo atípico” que, en la práctica, era sobre “empleo precario”. El término ahora utilizado era una solución de compromiso ante la resistencia del Grupo de Empleadores, cuestión que quedó reflejada en las actas oficiales.

La Reunión aprobó una tipología de situaciones atípicas de empleo (trabajo transitorio, trabajo a tiempo parcial, trabajo tercerizado e, incluso, trabajo aparentemente autónomo, pero con relaciones de dependencia).

14. El nuevo concepto comenzó a ser utilizado en nuevas resoluciones, pero en 2017, el Grupo de Empleadores revirtió su aprobación del término de “empleo atípico”, pidiendo que en adelante se utilizara la expresión “nuevas formas de trabajo emergente”, lo que fue concedido. Al momento, ya había dos resoluciones en que se utilizaba aquel anterior, pero en lo sucesivo ya no se lo ha hecho, incluyendo la Conferencia Americana de OIT de 2017 (en Lima).

## **II. Los desarrollos del gobierno argentino**

Como se adelantó, en el quinquenio señalado (1985-90), hubo en Argentina un rápido proceso de incorporación del concepto de “empleo precario”, sobre la base de los todavía escasos antecedentes internacionales en el uso de ese término (el artículo de Sylos Labini y algunos desarrollos desde la literatura jurídico-laboral).

Como se verá, el gobierno argentino también se involucró en una discusión centrada en la economía en general, que utilizaba los términos “economía subterránea” (o “irregular” o “negra”), sobre los cual los sectores empresarios locales venían desarrollando una

campaña, con eje en la promoción de un menor nivel de regulaciones, considerando que éstas eran la causal (este argumento también se ha utilizado en relación a la “informalidad”).

En relación a la primera línea, el gobierno adoptó el término de “empleo no registrado” (en esa época, también se utilizaba “no declarado” e, incluso, “trabajo negro”, desafortunada expresión apenas corregible por “trabajo en negro”). Esta opción terminológica “neutra” permitía referirse, sin una precisión total, al “empleo precario” y al “empleo informal”.

El elemento dinamizador fue el mencionado CIAT quien con la participación de su director Jorge Difrieri y del consultor Pedro Galín (ambos argentinos), en coordinación con el Ministerio de Trabajo, creó el Núcleo Operativ en Argentoma. En este marco, prganizó con el Ministerio de Trabajo la “Reuniión técnica sobre administración del trabajo y la precarización del empleo” (agosto 1985), en que especialistas locales presentaron documentos (jurídicos y estadísticos), que se recopilaron en la primera publicación de la época (“El empleo precario en Argentina”, 1986), que luego sería seguido por un segundo tomo (1988).

Simultáneamente, CIAT se asoció con el Consejo Latinoaméricanode Políticas Sociales (CLACSO, con sede en Argentina), para crear un grupo de trabajo sobre el tema, lo que derivó en otra publicación (“La precarización de empleo en Argentina”, 1990).

En paralelo, el Ministerio de Trabajo (desde la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, que dirigía Silvio Feldman) y el INDEC (bajo la dirección de Cynthia Pok), habían organizado otro grupo de trabajo técnico, que exploró las posibilidades de medición estadística del empleo precario desde la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este operativo había comenzado en 1974 (reemplazando a la anterior Encuesta de Empleo y Desempleo, iniciada en 1963 para la medición de la tasa de actividad y de desocupación), incorporando como nuevo campo el de la cobertura o no de beneficios que forman parte de las relaciones laborales formales (vacaciones aguinaldo, seguridad social). Del estudio surgió que la pregunta al trabajador asalariado sobre si se le hacen descuento jubilatorio, era el más comprehensivo, por lo que se lo utilizó en los siguientes ejercicios de medición del empleo no registrado en las actividades sobre el tema.

El informe final del Grupo fue publicado en 1987 por el CEIL / Grupo sobre Condiciones de Trabajo, dirigido por Julio Neffa.

Además de las actividades del CIAT y el Ministerio de Trabajo, el INDEC avanzó en actividades laterales dentro de su campo de influencia:

1. la realización, en 1986, de un seminario Latinoamericano sobre Economía no Registrada, a cargo del INDEC. Uno de los invitados internacionales fue Paolo Rento Souza, que contó la experiencia de PREALC. El INDEC publicó durante ese mismo año un libro con los

documentos presentados al evento. Las ponencias fueron publicadas al año siguiente.

2. la utilización del enfoque de medición del empleo no registrado y empleo precario en proyectos gubernamentales sobre temas sociales y laborales: la Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA), el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de Programas Sociales en la Argentina (PRONATASS). En relación a este último, el INDEC colaboró con proyecto +especifico desarrollado en el Ministerio de Trabajo (Fortalecimiento de la gestión para la promoción del empleo y la regulación del desempleo) en la elaboración de una encuesta especial que utilizaba este enfoque (1990).

3. la institucionalización del indicador entre las estadísticas elaboradas desde el INDEC, para uso del el Ministerio de Trabajo. Concretamente, el indicador de empleo no registrado comenzó a utilizarse de manera sistemática en 1990, construyendo una serie que se iniciaba ese año (el INDEC había explorado también datos previos, para 1974, 1980 y 1986).

En 1990-91, el indicador de “empleo no registrado” en el sector privado de la economía se institucionalizó, y así sigue siendo, en el repertorio de estadísticas del gobierno, utilizado sobre todo por el Ministerio de Trabajo pero también por el Ministerio de Economía. Uno de los usos derivados en ambas áreas fue la diferenciación de los salarios medios entre trabajadores registrados y no registrados.

Si bien no corresponde al período analizado, interesa agregar también que, como proyección de esta perspectiva gubernamental argentina, en 1992 se pasó a tratar la temática del empleo precario/no registrado en el ámbito de los organismos sociolaborales del Mercosur (Declaración “Medidas para evitar el empleo no registrado”). Con relación a ello, la Oficina de OIT de Santiago de Chile también publicó un informe que focalizaba en este tema, cubriendo los países de ese mecanismo de integración.

Otro ejemplo de continuidad fue la perspectiva analítica adoptada, a mediados de los años noventa, por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), incluyendo el diseño de la Encuesta sobre la Dimensión Social y las Condiciones de Vida, de 1997.

### **III. Comentarios finales**

1.A la vista de la secuencia de acontecimientos producidos en OIT desde finales de los años sesenta hasta la actualidad, es indudable que la experiencia gubernamental argentina de 1985-90 se caracteriza por haber logrado institucionalizar un enfoque conceptual “técnico”, que implicaba abordar temas claves para el mundo del trabajo y la regulación gubernamental de su funcionamiento. En términos históricos, la experiencia completó tempranamente el ciclo (aún pendiente en ese momento en la propia OIT), de convertir el concepto de “precariedad” en un?? eje de análisis y formulación de políticas.

2. La utilización de la Encuesta de Hogares para identificar al empleo informal “fuera del sector informal” fue adoptado posteriormente por OIT, sobre todo en A.Latina, aprovechando que en varios países latinoamericanos el diseño incluía la misma pregunta. También ha sido utilizada para precisar la informalidad de las microempresas del “sector informal”, en la medida que los tabulados permiten distinguir el tamaño del establecimientos. La oficina de OIT en A.Latina ha hecho un primer uso integral de estas dos posibilidades en su banco de datos presentado en 2014.

Hay que tener en cuenta que el indicador incluye a pequeños componentes de trabajadores en los cuales la falta de descuento jubilatorio no es ilegal, como ha sucedido en los regímenes de pasantías y en algunas situaciones del empleo público, es decir, no se trata estrictamente de falta de registro.

3. La utilización de este indicador en Argentina ha permitido ubicar en su dimensión correcta la existencia de una alta no registración, que podría ya considerarse estructural, por su duración: desde el inicio de la serie, el empleo no registrado promedia 35% (con tendencia creciente) desde inicios de los años 90, con fluctuaciones moderadas (entre 29% y 38%), excepto la crisis de la hiperinflación de 2002-4 (en que promedio 44%).



El indicador también ha permitido, cuando se diferencia el tamaño del establecimiento, verificar que el empleo no registrado se concentra (hasta cerca del 70%) en los micro y pequeños establecimientos (hasta 5 o 10 ocupados), con lo que queda establecido un puente con el concepto de "sector informal".

En algunos tabulados, también se ha explorado el grado de no registración en el empleo doméstico remunerado y en el sector público, tema sobre el cual la OIT regional primero y luego la sede se pronunciaron en favor de incluirlo, aún cuando refleja situaciones diferentes al resto.

Algunos tabulados especiales producidos por el INDEC han permitido también retroceder en el análisis hasta el primer año de la Encuesta de Hogares, 1974 y otros correspondientes a la década de los años ochenta. Con ello, se ha comprobado que el inicio del período de alta no registración fue 1988 (30%), muy superior al promedio de 20% en los años previos.

3. El "empleo no registrado" quedó identificado en los usos habituales de los actores sociales con el más difundido de "empleo informal", resultado de una menor atención gubernamental al tema de la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia. Solo en contadas oportunidades, en los estudios sobre cobertura del sistema previsional argentino, se ha destacado este aspecto, al relacionar el volumen del empleo por cuenta propia total con el de los beneficiarios del sistema previsional.

Un episodio ilustrativo de esta situación, que involucró al propio gobierno, ocurrió en la Reunión Americana de OIT de 2014 (en Lima), cuando la Oficina regional presentó una nueva serie estadística sobre informalidad por país. A partir de una nota del periodismo argentino que comentaba el nivel de la tasa de informalidad (50%), los el gobierno (sin participación del INDEC) se quejó públicamente de ese monto, porque sobreestimaba el calculado a nivel nacional (35%), sin observar que la estadística de OIT reconocía esta misma proporción para los asalariados y adjuntaba, siguiendo su metodología tradicional, la de los trabajadores no asalariados (entre los cuales la informalidad superaba el 70%), lo que promediaba entonces la antes mencionada.

Finalmente, un hecho curioso: luego de esta temprana asunción de la “modernidad” conceptual, el gobierno argentino mantiene una perspectiva antigua sobre el uso a darse a los términos “trabajo” y “empleo”: desde la incorporación del concepto de “trabajo decente”, en 1999, OIT definió con claridad que el primero de aquellos debería utilizarse como género, y el segundo como una de sus formas, es decir, la que se refiere al trabajo asalariado. Por esta misma razón, el término “empleado” solo debería utilizarse para estos trabajadores en relación de dependencia, y ya no, como en el pasado, para aludir a los trabajadores no manuales.