

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Más empleo estatal y más precario.

Mónica Páez.

Cita:

Mónica Páez (2009). *Más empleo estatal y más precario*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/607>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezWT/ZPb>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Más empleo estatal y más precario

Mónica Páezⁱ

*Docente e investigadora de la
Universidad Nacional de San Luis (Argentina)
mpaez@fices.unsl.edu.ar*

Hasta hace algunos años, en un contexto en que gran parte de la fuerza laboral no encontraba posibilidades de insertarse en un empleo, la discusión acerca de qué tan buenos podían ser esos empleos había quedado relegada a un plano muy secundario. Sin embargo, en la actualidad los indicadores del mercado laboral han mejorado -tanto en el orden nacional como en el provincial- y la noción de precariedad pareciera asociada solamente a los trabajadores que logran inserción en los sectores informales de la economía.

ⁱ Directora de la línea “Impacto de las políticas públicas a nivel local” del Proyecto de Investigación N° 50208 “Políticas públicas y Bienestar Local”.

De esta forma, no se tienen en cuenta otras situaciones de precariedad que no se dan en el sector informal de la economía sino todo lo contrario: las formas de inserción laboral en el Estado. En efecto, a partir de la década de los 90, el empleo estatal adquirió varias de las características de flexibilización que suelen asociarse al empleo informal.

Teniendo en cuenta que las políticas de Estado fijan a través de sus acciones u omisiones el sistema de reglas para el resto de la sociedad en función de lo que se legitima o castiga, este trabajo plantea un análisis de la noción de precariedad que permita hacer visibles algunos aspectos frecuentemente pasados por alto. El análisis de caso se sitúa en la provincia de San Luis (Argentina), donde el Estado se ha constituido en el mayor empleador a partir de una masiva implementación de planes sociales.

INTRODUCCIÓN

Una sociedad altamente integrada se caracteriza por ofrecer a sus miembros un modo de vida estable y homogéneo, facilitando los mecanismos de acceso y disfrute de los bienes que produce. En el mundo occidental y específicamente a partir de mediados del siglo XX, los satisfactores a las necesidades de los hombres se adquieren en el mercado, por lo que el trabajo asalariado se convirtió en el principal mecanismo de integración social. (Beccaria y López, 1997)

Así, la “sociedad asalariada” (Castel, 1997) vía sector público o privado, se constituyó en uno de los fenómenos significativos del siglo pasado, principalmente como forma de movilidad ascendente y mecanismo de inclusión social.

Ahora bien, cuando no existe esa condición salarial sólida, respaldada por un derecho laboral que consolida los mecanismos de integración y permanencia en el mercado de trabajo, se hace presente el Estado con alguno de sus mecanismos de seguridad social para cubrir las necesidades de todos aquellos que, por diferentes motivos, no participan de la actividad económica.

Entonces ¿qué sucede en ausencia de esas condiciones? Vale decir, ¿qué ocurre si no sólo no existe una condición salarial sólida sino que además los mecanismos que provee el Estado profundizan la situación que pretenden resolver?

LA NUEVA RELACIÓN SALARIAL, LAS NUEVAS PRECARIIDADES

Luego de una larga recesión iniciada en 1998, la economía argentina sufrió, entre fines de 2001 y principios de 2002, una de las crisis más graves de su historia. El Producto Bruto Interno (PBI) cayó un 16% en un año, y como reflejo de esa retracción, el mercado de trabajo registró indicadores inusitados: niveles de desempleo abierto y subocupación visible muy elevados y una fuerte precariedad de las ocupaciones asalariadas.

Luego de la crisis, y junto con un cambio en la política económica, se observó una fuerte y sostenida recuperación. Durante el período 2003-2006 el PBI creció a una velocidad pocas veces registrada en la historia económica del país y por un tiempo prolongado: a lo largo de casi cuatro años se alcanzaron tasas anuales de crecimiento superiores al 10%. Este panorama, como sucedió durante el período recesivo –aunque con signo opuesto- tuvo su correlato en el mercado laboral: la tasa de desocupación cayó de un 20,4% en el primer trimestre de 2003 a un 9,8% en el primer trimestre de 2007 y la tasa de subocupación pasó de 17,7% a 9,3% en el mismo período. Estos indicadores, junto con otros que aportan en el mismo sentido, muestran una importante recuperación del mercado laboral a nivel nacional. (Golovanevsky y Paz, 2007)

En la provincia de San Luis los indicadores del mercado laboral también mostraron una sostenida mejora en ese período, aunque, como se verá, este proceso asumió algunas características particulares.

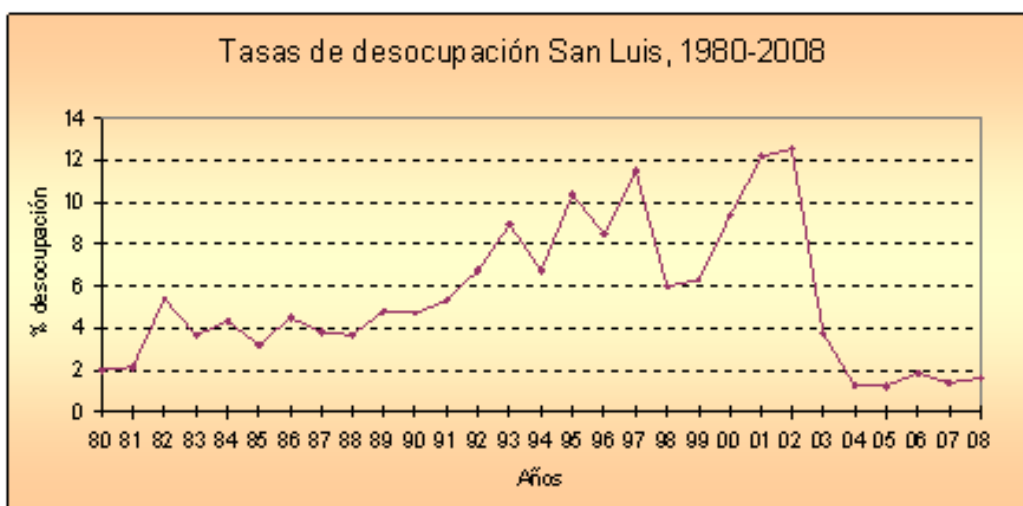
A principios de 2003, el mercado laboral provincial presentaba signos de evidente deterioro, no sólo producto de crisis recientes sino más bien resultado de una serie de procesos acumulativos derivados no sólo de la crisis que afectaba a todo el país sino también de la caída en los beneficios asociados a las leyes de promoción industrial que, desde finales de los '70, habían implicado una importante mejora en la situación provincial. Como consecuencia, se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) encontraba problemas para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de empleo (San Luis Competitivo y Solidario, Pañuelos Verdes, etc.), el gobierno provincial se fijó objetivos mucho más ambiciosos y, en mayo de 2003, puso en marcha el *Plan de Inclusión Social*.

Este plan estaba orientado a “todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo”. Definido desde el gobierno provincial como “el más ambicioso plan de trabajo del país”, el *Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis*, surgió con la premisa de dar trabajo a todos los desocupados. De hecho, el slogan utilizado para identificarlo era *Desocupación Cero*. (Bussetti y Páez, 2007)

Así, la primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

¿POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO O EMPLEO PÚBLICO?

Desde su lanzamiento en 2003, se inscribieron en el Plan de Inclusión más de 40.000 sanluiseños. Es decir, en una provincia que en 2001 tenía 397.000 habitantes según datos oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda, los beneficiarios del plan representan aproximadamente un 30% de la PEA.ⁱⁱ

De esta manera, el Estado se asume como empleador diseñando políticas sociales que pretenden orientarse a la población que no se encuentra inserta en el mercado laboral. A partir de ellas, y de acuerdo con su propia definición, intenta revertir la condición de “exclusión” generada ante la imposibilidad de acceder a la relación salarial y a los beneficios asociados a ella.

Consecuentemente, en San Luis se configura una nueva caracterización de la estructura ocupacional.

Es así que se modifican una vez más las condiciones de la ocupación. En la década de los ochenta y a partir del fuerte impacto positivo de las leyes de promoción industrial, el 50% de los ocupados sanluiseños se desempeñaba en el sector secundario de la economía. A partir de los noventa, y como consecuencia de la finalización de los beneficios impositivos derivados de la promoción, el sector terciario reemplazó al sector productivo en la generación de empleo. Así, quienes habían adquirido sus calificaciones laborales trabajando en la industria se encontraron en un escenario en el cual sus calificaciones habían perdido valor en el mercado y, en consecuencia, encontraron “refugios” en el empleo estatal y las ocupaciones de baja calificación en el sector servicios. (Páez y Bussetti, 2005)

A partir de la puesta en marcha del Plan, entonces, el Estado provincial concentra el mayor porcentaje de ocupados. Vale decir, la mayor parte de quienes trabajan lo hacen para el Estado provincial. En consonancia, más del 45% de los asalariados de San Luis declaran trabajar en la administración pública. En este contexto, adquiere particular relevancia el análisis de las características asociadas a estas ocupaciones.

ⁱⁱ Sin contar a los beneficiarios de los programas nacionales.

EL *COLOR* DEL EMPLEO

Habitualmente, la precariedad se define por la negativa. Vale decir, no tanto por las propiedades que posee sino por aquellas de las que carece. Así, el empleo atípico o precario se contrapone al empleo típico o normal, que supone un empleo a tiempo completo, para un solo empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador y protegido por la legislación laboral y la seguridad social.

De acuerdo con Lo Vuolo (2001ⁱⁱⁱ), los indicadores sustantivos que permiten evaluar el nivel de precarización de los diferentes tipos de ocupaciones asalariadas pueden subsumirse teniendo en cuenta tres dimensiones centrales:

- la incidencia de la rotación sobre el desgaste de la capacidad de la fuerza laboral, que determina el grado de estabilidad del trabajador, que se mide según la correspondiente antigüedad presentada por la ocupación;
- la remuneración percibida por el asalariado, expresada en el nivel de ingresos retributivos laborales; y
- la existencia de alguna regulación institucionalizada respecto de la inserción de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, manifestada a través del grado de cobertura legal, social y provisional.

De esta forma, las siguientes categorías ocupacionales configurarían “empleos precarios”:

- a) asalariados que no gozan de beneficios sociales (sin importar la intensidad de la jornada de ocupación) y asalariados que, aun teniendo beneficios sociales, son subocupados demandantes de otro empleo;
- b) trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas semi o no calificadas (sin importar la intensidad de la ocupación) y trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas profesionales o calificadas, pero que son subocupados demandantes de otro empleo;
- c) ocupados en el servicio doméstico;
- d) trabajadores sin salario;
- e) patrones o empleadores, en caso de manifestarse como subocupados demandantes de otro empleo.

ⁱⁱⁱ Citado por Halperin Weisburd, L. et al, 2008: 137.

Ahora bien, esta conceptualización es aún demasiado general como para resultar esclarecedora. Particularmente, se requerirían mayores precisiones en torno a la noción de “beneficios sociales”.

Para ello, un punto de partida podría ser una noción de precarización laboral frecuentemente utilizada que alude a la desvinculación del salario de las protecciones y garantías asociadas con ese tipo de remuneración. Si bien este sentido de la “precarización” es restringido, está asociado con las diversas carencias que padecen los asalariados clasificados en esta categoría, tales como la de no cobrar aguinaldo, no contar con vacaciones pagas, no disponer de obra social, y otras. (Palomino, 2008)

Para analizar las ocupaciones en el Plan de Inclusión a partir de esta conceptualización, se requiere tener en cuenta que el marco normativo es bastante escueto, se reduce a una Ley y su decreto reglamentario. Al respecto, la Ley sostiene que los beneficiarios recibirán “una colaboración económica”, cobertura de la Obra Social del Estado Provincial y de una ART. Nada dice acerca de aguinaldo, vacaciones, días pagos en caso de enfermedad, etc.

Por otro lado, los datos de la EPH permiten advertir alguna confusión entre los beneficiarios: muchos declaran no saber si su trabajo tiene o no fecha de finalización; no hay acuerdo con relación a si tienen o no días pagos en caso de enfermedad; tampoco acerca de si reciben o no aguinaldo. Probablemente, en el origen de esta “confusión” acerca de las características de su ocupación, se encuentre un dato no menor: la escasez de instrumentos legales se conjuga con un manejo discrecional por parte del Poder Ejecutivo provincial. Esto se operacionaliza, por ejemplo, mediante la entrega de sumas adicionales al monto que cobran los beneficiarios; mediante declaraciones públicas del gobernador que “otorgan” días de descanso a los beneficiarios, etc.

Ante la carencia de otros datos, puede resultar útil para el análisis es la noción de “trabajo no registrado”, que surge del concepto de “asalariados sin jubilación” utilizada por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Esta noción alude a los trabajadores que no son registrados por sus empleadores en la seguridad social y, en líneas generales, se adapta bastante bien a la idea de “precariedad” en el sentido de la desvinculación del salario con la protección social.

En la acepción más difundida, esta situación de no registración se relaciona con la práctica de los empleadores que, para reducir sus costos laborales, o bien no declaran a sus

trabajadores para evitar el pago de las respectivas cargas provisionales o los obligan a suscribir un contrato de servicios de índole civil o comercial, no laboral.

Los empleadores que se encuadran en esta categoría son los hogares, el Estado y las empresas privadas. En el caso de los hogares, la figura típica asociada es la de las trabajadoras del servicio doméstico; en el ámbito de la administración pública, el personal contratado en términos de prestadores de servicios (en “contratos de locación de obra” o de “locación de servicios”); y finalmente, en el de las empresas privadas, aquellas situaciones de no registro que puede identificar la EPH, asociadas al sector de actividad y dimensiones de la empresa.

En la provincia de San Luis, como queda dicho, los beneficiarios del Plan no son registrados por su empleador. Pero, además, y probablemente como reflejo de un progresivo “oscurecimiento” del mercado laboral, según datos oficiales de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, el porcentaje de ocupados sin descuento jubilatorio, a diciembre de 2008, ascendía al 50,3%.

Gráfico 2



Si bien en cualquier caso la situación de no registraci3n perjudica al trabajador ¿qu3 pasa cuando esta situaci3n se genera desde el propio Estado? Si bien el Estado nacional tambi3n contrata en condiciones de precariedad, Palomino (ibidem) da cuenta de que esta situaci3n explica s3lo el 5% del total de empleo no registrado. A nivel nacional, el mayor porcentaje de empleo no registrado (20%) corresponde al servicio dom3stico. Situaci3n muy diferente a la que plantea el Estado en San Luis, que emplea “en negro” al 30% de la PEA.

Entonces, si bien los “empleos” en el Plan proveen de un ingreso, se sitúan en las antípodas de cualquier definici3n de empleo estable, de calidad, o, siquiera, “en blanco”. Entonces, la paradoja se presenta cuando en este “incluir” es el mismo Estado el que genera la precarizaci3n laboral, esto es, no brinda las protecciones y garantías asociadas a la remuneraci3n de los asalariados.

La precarizaci3n del trabajo permite comprender los procesos que alimentan la vulnerabilidad social y producen, al final del camino, el desempleo y la desafiliaci3n, modificando en profundidad la sociedad. A medida que se desaglomera el trabajo y m3s aú n el trabajo seguro, la integraci3n garantizada por 3l se vuelve aú n m3s precaria. La relaci3n social hace que el trabajo, lejos de ser una garantía contra la vulnerabilidad social, se vuelva, 3l mismo, expresi3n de esa vulnerabilidad (De Souza Santos, 1995: 25–26, Castel, 1998: 157).

CONCLUSIONES

En los ú ltimos aű os, la preocupaci3n original por cuidar la libertad y dignidad del trabajador se transform3 en una preocupaci3n por obtener efectivamente trabajo, sin importar las condiciones que esa relaci3n laboral pudiera implicar.

En consonancia, se consider3 alentador que los indicadores del mercado laboral mostraran una mejora en cuanto a los índices de desocupaci3n tanto en el orden nacional como en el provincial. Sin embargo, el modo en que los trabajadores lograron su inserci3n en el mercado estuvo ligado en gran medida a los sectores informales de la economía, en condiciones de precariedad, es decir, no precisamente bajo una condici3n salarial s3lida, respaldada por un derecho laboral que consolida los mecanismos de integraci3n y permanencia en el mercado de trabajo.

Pero, además, existen otras situaciones que configuran una relación asalariada en condiciones de precariedad: las formas de inserción laboral en el Estado.

En la provincia de San Luis, en el año 2003, el gobierno puso en marcha el Plan de Inclusión Social, orientado a “todos los ciudadanos desocupados dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo”. Definido desde el gobierno provincial como “el más ambicioso plan de trabajo del país”, logró reducir drásticamente la tasa de desempleo: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos.

De esta manera, con más de 40000 inscriptos en el Plan, el Estado provincial se asume como empleador diseñando políticas sociales que pretenden orientarse a la población que no se encuentra inserta en el mercado laboral. A partir de ellas, y de acuerdo con su propia definición, intenta revertir la condición de “exclusión” generada ante la imposibilidad de acceder a la relación salarial y a los beneficios asociados a ella.

Contrariamente a lo que se supondría, las condiciones en que esa relación “laboral” se establece distan mucho de ser las propias de un empleo típico o normal: en primer lugar, los beneficiarios no están registrados, no realizan aportes jubilatorios, muchos declaran no saber si su trabajo tiene o no fecha de finalización; no hay acuerdo con relación a si tienen o no días pagos en caso de enfermedad; tampoco acerca de si reciben o no aguinaldo. Probablemente, en el origen de esta “confusión” acerca de las características de su ocupación, se encuentre un dato no menor: la escasez de instrumentos legales se conjuga con un manejo discrecional por parte del Poder Ejecutivo provincial.

Entonces, si bien los “empleos” en el Plan proveen de un ingreso, se sitúan en las antípodas de cualquier definición de empleo estable, de calidad, o, siquiera, “en blanco”. Entonces, la paradoja se presenta cuando en este “incluir” es el mismo Estado el que genera la precarización laboral, esto es, no brinda las protecciones y garantías asociadas a la remuneración de los asalariados.

Bibliografía

- Bussetti, M. y Páez, M. (2007) “Políticas sociales y creación de empleo”. 4° Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y 1° Binacional con IV Región Chile. San Juan.
- Golovanevsky, L., Paz, J. (2007) “Recuperación económica y precariedad laboral en Argentina. Una mirada regional” en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. N°3. ISSN 1669-9084.
- Halperin Weisburd, L. et al (2008) Políticas sociales en Argentina, en Cuadernos del CEPED N°10. UBA
- INDEC, bases usuarias y tabulados EPH
- Páez, M., Bussetti, M. (2005) “Estructura ocupacional de la provincia de San Luis”. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (2008) “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Segunda época, Año 13, N° 19, 2008. ISSN 1856-8378
- Provincia de San Luis, Dirección de Estadística y Censos <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/>