

# Las formas de contratación laboral producto de las transformaciones contemporáneas y su incidencia en las condiciones laborales del Trabajo Social

Nora Britos<sup>1</sup>

## Introducción

Cuando comencé a elaborar este trabajo, revisando la página del Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica encontré entre sus antecedentes históricos que ya en 1953 se había fundado una Asociación Nacional de Trabajadores Sociales a causa, entre otros factores, de los bajos salarios y deficientes condiciones de trabajo<sup>2</sup> de los primeros profesionales. Sesenta años más tarde nos encontramos nuevamente reflexionando sobre las condiciones de trabajo y las formas de contratación, a la luz de la preocupación por ciertos rasgos de inestabilidad y precariedad que afectan a numerosos colectivos de trabajadores, incluidos los trabajadores sociales.

En esta presentación me detendré, en primer lugar, en las distintas dimensiones que adquirió la regresión neoliberal en el mundo del trabajo en nuestra región, y en particular en dos de estas dimensiones: una es la emergencia de nuevas formas de contratación que en la mayor parte de los casos implican trabajo atípico caracterizado por una precarización del vínculo laboral; y la otra se refiere a las propias intervenciones sociales del Estado sobre el desempleo, con su correlato de la creación de nuevas figuras de la asistencia por la vía del empleo precario. Entiendo que ambas dimensiones interpelan seria y directamente el devenir de los derechos sociales, puesto que alteran su carácter desmercantilizador.

En un segundo momento precisaré que tanto la política laboral como la política social han contribuido a desmercantilizar parcialmente al trabajador, a protegerlo de la exposición directa y total a la forma mercancía de la fuerza de trabajo. La política laboral restringe el poder patronal en el contrato de compraventa de fuerza de trabajo, protegiendo al trabajador en la asimétrica relación laboral. Esa intervención estatal junto con la política social, contribuyen a sustituir un estatus mercantil puro de la fuerza de trabajo a través de derechos sociales y de la prestación de servicios que satisfacen necesidades por fuera de las determinaciones del mercado.

---

<sup>1</sup> Docente investigadora, profesora adjunta regular cátedra Políticas Sociales del Estado, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>2</sup> <http://www.trabajosocial.or.cr/historia.html>, revisado el 8 de julio de 2013.

En un tercer momento, plantearé que el tratamiento del trabajo en el subsector de servicios sociales estatales (incluyendo al trabajo profesional) forma parte ineludible del contenido de los derechos sociales. Por lo tanto, indagar sobre el estado de situación del trabajo en el subsector estatal resulta un *test* interesante que habla, además del trabajo en sí, de los derechos sociales, de su ampliación o restricción en términos de la calidad de las prestaciones. Para ello, utilizaremos algunas conclusiones de dos investigaciones relacionadas con el trabajo en servicios sociales, y en particular, sobre una muestra de servicios sociales estatales de la provincia de Córdoba, Argentina. Revisaremos a la luz de la información obtenida, cómo el trabajo atípico en el subsector de servicios estatales permite observar la precarización del empleo en alguno de estos aspectos: inseguridad en la relación laboral, menor control sobre condiciones de trabajo y remuneración, remuneraciones más bajas frente a tareas similares, debilitamiento de la protección social y menor cobertura de las leyes laborales.

Finalmente, nos interrogamos sobre el nexo entre los cambios en las condiciones de contratación laboral en los servicios sociales estatales y en las perspectivas para pensar en los derechos sociales que se expresan en tales servicios.

## I.- Nuevas formas de contratación laboral

A partir de mediados de los años 1970 asistimos a una avanzada remercantilizadora de las relaciones sociales a nivel global. En latinoamérica este proceso se agudizó especialmente en la década de 1990, que anticipó en algunos aspectos importantes lo que hoy está sucediendo en Europa: una dislocación social con escasos precedentes, por decirlo con palabras de Karl Polanyi, en la que primó la autorregulación del mercado -impuesta por los Estados de la región- con consecuencias gravísimas en materia de integración social. Posiblemente el nuevo proceso abierto en la década de 2000 en muchos de nuestros países (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Brasil, Argentina) y que afortunadamente continúa, es un proceso en el que se evidencian esfuerzos sociales y estatales para restituir protecciones sociales y restringir o intentar domeñar en parte los efectos más destructivos del mercado sobre los trabajadores. Como sostiene James Malloy, en la periferia capitalista los problemas de integración social son más agudos por las restricciones a su desarrollo, y ciertos patrones que allí aparecen son presagios de los desarrollos del centro más bien que imitaciones<sup>3</sup>.

Sin embargo, la larga sombra neoliberal en nuestra región impactó severamente sobre el *mundo del trabajo*. Y muchas de estas transformaciones regresivas producidas al calor del nuevo *laissez-faire* aún no han sido completamente desandadas. La protección social también se vio enormemente afectada en numerosos países, en particular, con la privatización de los sistemas previsionales y de salud, entre otras políticas que hacen a las condiciones de vida y reproducción de los trabajadores. Por cierto, es reconocida la existencia de importantes diferencias cualitativas y de grado en materia de cobertura social en América Latina que expresan también las distintas aproximaciones al reconocimiento y garantía de los derechos sociales en los diferentes regímenes nacionales. Y los impactos del giro liberal fueron diferentes en cada país, lo que queda fuera de las posibilidades de análisis en este trabajo.

En una evaluación general y a grandes rasgos, una primera dimensión en la que se verificó la regresividad neoliberal tiene que ver con las *reconversiones productivas* ligadas a la financierización del capital; la retracción del Estado como productor de bienes y servicios, - incluso la privatización de empresas públicas- así como la pérdida de funciones regulatorias; la

---

<sup>3</sup> James Malloy, "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos", en Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México.

desindustrialización y el doble proceso de reprimarización y terciarización de muchas economías.

La segunda dimensión relevante se vincula con la *dinámica del empleo*: pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial -empleo característicamente cubierto por la seguridad social e inscripto de lleno en la regulación laboral -; pérdida de puestos de trabajo en el Estado y las empresas públicas, empleo también históricamente caracterizado por la seguridad en el trabajo y en la protección social; emergencia de nuevas actividades en el sector servicios, muchas de ellas no suficientemente reguladas, alza del empleo no registrado, y por lo tanto, sin protección legal ni social, y los fenómenos de sobreocupación, subempleo y desempleo. Todo ello sobreimpreso, por así decir, a los históricos *déficits* que en materia de incorporación de fuerza de trabajo caracterizaban a los mercados laborales en la región, con su lastre de trabajo por cuenta propia sin protección social y trabajo familiar sin remuneración<sup>4</sup>.

La tercera dimensión tiene que ver con la *emergencia de nuevas formas de contratación*, que en la mayor parte de los casos, implican una precarización del vínculo laboral. En este campo han avanzado la desregulación o formas de *re-regulación* regresiva del derecho del trabajo. Hacen su aparición formas de contratación con estándares por debajo del contrato de trabajo típico: contratos por obra o locaciones de servicios para trabajadores autónomos; contratos por tiempo determinado (pero no sólo para empleo temporario) renovados incesantemente; incluso la utilización de figuras como becas y pasantías, en fin, un nuevo repertorio de formas jurídicas que sirven para eludir la relación laboral estructurada en torno al contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

La cuarta dimensión se vincula con las propias *intervenciones sociales del Estado sobre el desempleo*: la creación de nuevas figuras de la asistencia por la vía del empleo precario, o las llamadas medidas de *workfare*, esto es, el otorgamiento de asistencia frente al desempleo a cambio de obligaciones laborales.

A continuación deseo detenerme en las dos últimas dimensiones mencionadas, ya que desde nuestro punto de vista interpelan seria y directamente el devenir de los derechos sociales.

---

<sup>4</sup> Enrique de la Garza Toledo (Coordinador), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006. Enrique de la Garza Toledo (coordinador), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, El colegio de México, FLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

En relación con la dimensión relativa a la *emergencia de nuevas formas de contratación*, me gustaría señalar que se trata de una transformación en curso, cuyas consecuencias están lejos de haber sido completamente identificadas. El gran sociólogo Robert Castel registra dos transformaciones decisivas en el mundo del trabajo en Francia, por una parte, una desocupación masiva y duradera que afecta hace más de 20 años a un 10% de la población; y por otra parte, un crecimiento significativo de las formas llamadas atípicas de empleo (contratos de duración limitada, tareas temporarias, trabajo a tiempo parcial). Precisamente, la expresión “formas atípicas de empleo” subraya la dificultad para definir este conjunto de formas de la relación salarial que se alejan del modelo canónico del contrato por tiempo indeterminado. Si bien las formas atípicas registradas por Castel no predominan hoy en el conjunto de los trabajadores empleados, sí resultan muy relevantes en el universo de los nuevos empleos, lo que interroga sobre el futuro de la relación de trabajo. En este sentido, señala que

“el empleo clásico es cada vez menos la forma dominante de la estructuración del salariado, entendiendo por empleo ‘clásico’ la figura que adoptó en la sociedad salarial: un empleo a tiempo completo, programado para durar (contrato de duración indeterminada) y enmarcado en el derecho del trabajo y la protección social. En otras palabras, no vamos hacia un ‘más allá del salariado’, pero sin duda nos desplazamos hacia un más allá o un más acá de la forma casi hegemónica de la relación salarial moderna que se construyó bajo el capitalismo industrial”<sup>5</sup>.

Nuestro autor también releva el desarrollo de situaciones precarias en el sector público, al que por lo general se lo considera el paradigma de la estabilidad del empleo, en particular con el surgimiento de contratos breves.

Por su parte, Martine D’Amours incluye en los empleos atípicos “el empleo permanente a tiempo parcial, el empleo temporario (por contrato, en forma ocasional o estacional) a tiempo completo o a tiempo parcial y el trabajo independiente (o autónomo) a tiempo completo o a tiempo parcial”<sup>6</sup>. Para nuestra región, podríamos señalar que en el límite inferior del trabajo atípico se encuentra la informalidad: en el Panorama Laboral de 2011, la OIT reconoce “en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe la persistencia de la informalidad, y destaca que al menos 50% de la población urbana ocupada tiene un empleo informal, lo que implica

---

<sup>5</sup> Robert Castel; “¿Más allá del salariado o más acá del empleo?”, en *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2010; pág. 127.

<sup>6</sup> Martine D’Amours, “Las leyes del trabajo y los trabajadores atípicos”, versión provisoria del 28 de noviembre de 2006, <http://reco.concordia.ca/pdf/WPDamoursEsp06.pdf>, revisado el 10 de mayo de 2013.

condiciones laborales precarias, sin protección social ni acceso a los derechos laborales, y en general con ingresos bajos”<sup>7</sup>.

En este sentido, se puede reconocer la institucionalización de condiciones de trabajo precarias en actividades que la mayoría de las veces siguen siendo actividades asalariadas, pero que ya no se inscriben por completo en los marcos de una condición salarial de pleno derecho. Se instala y se desarrolla así “una precariedad permanente que ya no tendría nada de excepcional o de provisorio”<sup>8</sup>. El rasgo principal de estas formas de empleo atípicas se vincula así con la *precarización* cuyos aspectos centrales son: a) inseguridad en la relación laboral, b) menor control sobre condiciones de trabajo y remuneración (asociados a su vez con la no sindicalización), c) remuneraciones más bajas frente a tareas similares, d) debilitamiento de la protección social y menor cobertura de las leyes laborales<sup>9</sup>. Como señala Loïc Wacquant en su célebre estudio sobre los vínculos entre la inseguridad social y la escalada punitiva en Estados Unidos,

“la informalización se dirige hacia el muro formado por la continua elevación de las expectativas colectivas de dignidad, motivadas en particular por la universalización de la educación secundaria y la institucionalización de los derechos sociales independientes del rendimiento laboral que menguan, si no contradicen, la sanción del mercado”<sup>10</sup>.

Me gustaría señalar además que la cuarta dimensión aludida, la propia *intervención estatal sobre el desempleo* en ocasiones contribuye en cierta medida a una desestabilización de la condición de los asalariados. En este sentido, crecen las intervenciones características de lo

---

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos”, Propuesta elevada a período de consulta para los Estados y la sociedad civil por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/ RES 2666 (XLI-O/11), Washington, D.C. 26 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/2GrupoIndProtocolo.pdf>

<sup>8</sup> Robert Castel; *Op. Cit.*; pág. 132.

<sup>9</sup> D’Amours señala que “de manera general, en efecto, el derecho del trabajo, los regímenes de protección social y el contenido de las convenciones colectivas no se adaptan a la realidad del trabajo atípico, y más generalmente, si lo abordamos bajo el ángulo del ‘ciclo vital’ (‘life course’), a la trayectoria profesional de los trabajadores ‘móviles’. Con frecuencia los trabajadores autónomos están completamente excluidos de las leyes, regímenes de protección y convenciones colectivas, mientras que los asalariados atípicos están más o menos cubiertos, ‘más’, si hablamos de trabajadores a tiempo parcial, ‘menos’, si hablamos de trabajadores temporarios”. Martine D’Amours, “Las leyes del trabajo y los trabajadores atípicos”, versión provisoria del 28 de noviembre de 2006, <http://reco.concordia.ca/pdf/WPDamoursEsp06.pdf>

<sup>10</sup> Loïc Wacquant, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, traducción Margarita Polo, Editorial Gedisa, Barcelona, 2010; pág. 58.

que denominamos, siguiendo a Claus Offe<sup>11</sup>, *remercantilización administrativa*: se trata de políticas caracterizadas por brindar subsidios de desempleo condicionando a los receptores a incorporarse a empresas privadas para obtener el beneficio. También conocidas como ‘políticas activas’, se trata de empleos promovidos, en los que los Estados financian parcialmente los salarios de trabajadores por tiempo determinado (en general, para trabajadores jóvenes), mediante la figura de becas en las que está fijado el plazo del aporte estatal (normalmente un año), para empresas que tomen estos trabajadores en jornadas de tiempo parcial.

“La puesta en contacto administrativo de capital y fuerza de trabajo favorecería (según la perspectiva de quienes diseñan los programas) la creación de nuevos empleos, ya que una vez finalizado el período subsidiado, las empresas incorporarían a estos trabajadores en tanto hayan demostrado sus condiciones para el puesto y su conformidad con las tareas asignadas y con el salario propuesto. Una condición para la remercantilización consiste en que las poblaciones puedan ser empleables por la industria, el comercio o los servicios mercantiles. De allí que, complementariamente, las estrategias de formación de jóvenes con pasantías en empresas tiendan a ajustar a las necesidades empresariales los perfiles de la fuerza de trabajo”<sup>12</sup>.

El subsidio a las empresas que representan estos programas no es tematizado, es algo dado por supuesto y evidente. No parece plantearse la pregunta ¿por qué el Estado subsidia al sector privado dotándolo de una fuerza de trabajo que ingresa a esta relación *en un estado de excepción*, carente de derechos? Una clave sugerente de análisis remite al disciplinamiento laboral y social que se produce al llevar la amenaza de la sustitución y el desempleo a quienes ocupan empleos ‘plenos’, al corazón de la fábrica, el taller, o los servicios donde conviven los trabajadores.

También observamos que, en materia de poblaciones consideradas ‘inempleables’<sup>13</sup>, aparecen propuestas de *workfare*, esto es, de asistencia condicionada a realizar tareas (en muchos casos comunitarias o al servicio de los Estados locales), frente al desempleo. Como señala André Gorz,

“todas las formas de *workfare* estigmatizan a los desempleados de incapaces y holgazanes a los que la sociedad está autorizada a forzar a trabajar, por su propio bien. De tal manera se reasegura ella misma sobre la causa del desempleo: esta causa son los propios desempleados, que no tienen, digamos, las calificaciones, las competencias

---

<sup>11</sup> Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, edición de John Keane, Alianza, Madrid, 1991.

<sup>12</sup> Nora Britos, Rubén Caro, “Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba”, en Mirta Vuotto (coordinadora), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007.

<sup>13</sup> Robert Castel *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, trad. de Jorge Piatigorsky, Paidós, Buenos Aires; 1999.

sociales y la voluntad necesarias para obtener un empleo. Se los ocupará entonces en las tareas más humildes”<sup>14</sup>.

Esta inclusión de las intervenciones estatales en materia de desempleo en clave de regresividad neoliberal pretende poner de relieve que una concepción basada en la obligación de trabajar antes que en derecho al trabajo interpela nuestra comprensión de los derechos sociales. Si el núcleo de los derechos sociales se vincula con la fortaleza con que nos protegen de la exposición a los avatares del mercado, los intentos remercantilizadores pueden reconocerse como formas de erosión de la protección social incondicional que trae en sí un concepto exigente de derecho social.

## **II.- Nuevas formas de contratación y remercantilización**

Para precisar un poco más este debate sobre lo que implica la remercantilización, retomamos a Karl Polanyi, a quien debemos en gran medida el desarrollo de las bases teóricas necesarias para comprender que el núcleo contradictorio de la economía y la sociedad de mercado radica en la imposibilidad de la mercantilización total del trabajo, o por decirlo de otra manera, en la intervención estatal *constitutiva* en el establecimiento y mantenimiento de los mercados para las *mercancías ficticias* entre las que se encuentra el trabajo. El objetivo de toda la protección social es la intervención sobre el mercado en el que el trabajo humano es tratado como una mercancía. En palabras de Polanyi

“en realidad, se permitió que el mercado de mano de obra conservara su función principal sólo a condición de que los salarios y las condiciones de trabajo, las normas y las regulaciones fuesen tales que salvaguardaran el carácter humano de la mercancía en cuestión: el trabajo”<sup>15</sup>.

En este marco de gestión estatal de las mercancías ficticias, y en particular, del trabajo, podemos situar las funciones combinadas de las políticas laborales y sociales. Las políticas laborales regulan en forma directa la relación capital- trabajo, al definir la naturaleza de la relación laboral, regular los mecanismos de ingreso, permanencia y salida de esa relación, las obligaciones recíprocas, el salario mínimo, los derechos individuales de los trabajadores y los derechos colectivos, en particular, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

---

<sup>14</sup> Andre Gorz, *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, trad. de Cristina Piña, Paidós, Buenos Aires, 1998; pág. 92.

<sup>15</sup> Karl Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, presentación y traducción Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1997; pág. 237.



Las políticas sociales gestionan los ‘subsistemas de flanco’ que permiten que una parte de la sociedad funcione efectivamente mercantilizando su fuerza de trabajo, lo que sólo es posible garantizando que se cumplan ciertas funciones reproductivas básicas (especialmente en el campo de la socialización, la salud, la educación, el cuidado de ancianos). Se requiere, pues, un campo de servicios institucionales específicos bajo cuya égida la fuerza laboral quede fuera de la compulsión a venderse en el mercado de trabajo. Asimismo, ciertos servicios sociales forman parte de lo que se ha dado en llamar ‘salario social’, socialización de los costos de la reproducción ampliada de los trabajadores y la población en general, y que se ofrece por mecanismos que quedan fuera del mercado.

Es importante señalar entonces que tanto la política laboral como la política social han contribuido a desmercantilizar parcialmente al trabajador, a protegerlo de la exposición directa y total a la forma mercancía aplicada a la fuerza de trabajo. Por cierto, estos niveles de desmercantilización son cambiantes y además fuertemente heterogéneos: la desmercantilización en nuestros días de los profesores universitarios es incomparablemente más elevada que la de los obreros de una fábrica. Y la desmercantilización se configuró como la avanzada del derecho social en la regulación de esta relación nuclear en las economías de mercado. Como plantea Gøsta Esping-Andersen “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”<sup>16</sup>. Señala este autor que

“la ampliación de los derechos sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social; nosotros, inspirados por las contribuciones de Karl Polanyi, hemos preferido considerar los derechos sociales en términos de su capacidad para la desmercantilización. El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como ‘mercancías’”<sup>17</sup>.

La desmercantilización que operan los Estados podría reconocerse tanto en las medidas que sustituyen el estatus mercantil de la fuerza de trabajo a través de derechos sociales, como en la prestación de servicios por fuera de las determinaciones del mercado. Además, podemos

---

<sup>16</sup> Gøsta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, traducción de Begoña Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnànim- IVEI, Valencia, 1993; pág. 41.

<sup>17</sup> Gøsta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Cit., pág. 20.

añadir que “las políticas desmercantilizan necesidades cuando desmercantilizan ciertos bienes y servicios, que no son otra cosa que los satisfactores de aquéllas”<sup>18</sup>.

Precisamente, tanto los derechos laborales como los demás derechos sociales permitieron desmercantilizar parcialmente a gran parte de la fuerza de trabajo. Parecería que asistimos a un proyecto de remercantilización de la relación salarial, a través de la subversión de la noción de empleo que hace desaparecer

“el núcleo no mercantil de la relación salarial y con él, la propiedad social, esa garantía de las protecciones y los derechos sociales que había asegurado un mínimo de independencia económica y social a la gran mayoría de los asalariados. Se produce un retorno de la ley hacia el contrato (...) Esta dinámica está en marcha en el plano de las reestructuraciones actuales de la organización del trabajo y a la vez en el de las políticas del empleo y las políticas de tratamiento social de la desocupación”<sup>19</sup>.

La dinámica de remercantilización a la que se refiere Castel también afecta al empleo en el sector de servicios sociales estatales, que abordaremos a continuación.

### **III.- Las nuevas condiciones de contratación en el campo de los servicios sociales estatales**

Las nuevas formas de contratación laboral afectan a los distintos sectores de actividad, no sólo al trabajo en servicios sociales. La organización de los servicios sociales depende de lo que podríamos denominar regímenes bienestaristas nacionales. En los arreglos cualitativos entre Estados, mercados y familias para la provisión de bienestar que caracterizan en distintos momentos a estos regímenes residen claves significativas para comprender la dinámica de desarrollo de los servicios sociales y también del empleo en el sector.

Los servicios sociales pueden estar organizados de diversos modos. La gestión estatal de los servicios sociales es la forma predominante de organización de estos servicios, pero no es la única. Sin embargo, en gran medida las políticas sociales, como concreción en bienes, servicios y transferencias monetarias de los derechos sociales, requieren distintas formas de organización, provisión o control estatal en línea con las obligaciones de los Estados frente a los derechos sociales caracterizadas en sus diferentes niveles: el respeto, la protección y la satisfacción.

---

<sup>18</sup> Claudia Danani, “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Magdalena Chiara; Mercedes Di Virgilio (organizadoras), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2009; pág. 38.

<sup>19</sup> Castel; *Op. Cit.*; págs. 136 y 137.

El tratamiento del trabajo en el subsector de servicios sociales estatales (incluyendo al trabajo profesional) forma parte ineludible del contenido de los derechos sociales, en la medida en que resulta inimaginable la garantía o satisfacción del derecho a la salud, por ejemplo, sin la organización de servicios asistenciales caracterizados por una función económica *trabajo intensiva*, donde médicos, enfermeros, trabajadores sociales y otros profesionales participan en la prestación de servicios.

Por lo tanto, indagar sobre el estado de situación del trabajo en el subsector estatal resulta un *test* interesante que habla no sólo sobre el derecho al trabajo, sino también del conjunto de los derechos sociales, de su ampliación o restricción en términos de la calidad de las prestaciones. Ello es así especialmente si atendemos a que el trabajo en el marco del Estado ha sido históricamente el más alejado de la idea de mercantilización del trabajo.

A la luz de estas consideraciones, observamos con preocupación la existencia de relaciones laborales *atípicas* relevadas en una muestra de servicios sociales estatales de la provincia de Córdoba<sup>20</sup>. Cabe indicar que el gobierno provincial se encuentra en contraposición con el gobierno nacional en lo que respecta a su orientación política, siendo el gobierno cordobés una expresión de la vertiente neoliberal del peronismo. Esta expresión gobierna la provincia desde 1999, y por lo tanto, sería una constante en lo que hace a poner en relación resultados de 2004<sup>21</sup> y 2012. Por su parte, y como señalamos anteriormente, el gobierno nacional ha reorientado sus políticas en un giro marcadamente contrapuesto al modelo neoliberal de la década de 1990 desde 2003 y con resultados visibles en materia de mejora de todos los indicadores relacionados con el empleo a partir de 2006.

En el transcurso de 2012 se desarrolló una investigación orientada por la demanda y en colaboración con actores sociales, en este caso, con trabajadores profesionales vinculados a servicios sociales estatales de la provincia, tanto de psicología como de trabajo social,

---

<sup>20</sup> Argentina es un Estado federal basado en la división del poder entre el gobierno federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos provinciales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) cuya jurisdicción abarca exclusivamente sus respectivos territorios. También se reconoce la jurisdicción municipal al interior de cada provincia. Cuenta con 40.091.359 de habitantes, según el censo nacional 2010. La provincia de Córdoba es la quinta provincia más extensa del país, ocupando el 5,94% de su superficie total. Según el censo nacional 2010 su población es de 3.308.876 habitantes, con lo cual es la segunda provincia más poblada de la República Argentina. Casi el 40,18% de la población está aglomerada en la capital provincial, con 1.329.604 de habitantes, convirtiéndola en la segunda aglomeración urbana del país.

<sup>21</sup> Nora Britos, *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006.

organizados en una *Mesa Permanente de Debate y Acción de Trabajo Insalubre y de Riesgo*<sup>22</sup>. El núcleo del proyecto se orientó a la identificación participativa de las principales condiciones de trabajo que afectaban negativamente a los trabajadores de los servicios sociales y al desarrollo conjunto de innovaciones en materia de gestión técnica, social y organizacional específicas sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo que fueran pertinentes y apropiables por los trabajadores. Además de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, también participaron dos colegios profesionales: el Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba (CPSSPC) y de Psicólogos de la Provincia de Córdoba (CPPC). Se contó además con el aval del sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la provincia, AGEPJ (Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial de la provincia de Córdoba).

En ese marco, se analizó documentación institucional, se realizaron grupos focales y entrevistas en profundidad, y en los meses de octubre y noviembre de 2012 se aplicó una encuesta<sup>23</sup> sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en los siguientes servicios sociales públicos de la provincia: Equipos y Servicios Técnicos del Poder Judicial<sup>24</sup>; Centro de Asistencia a la Víctima del Delito<sup>25</sup> (Ministerio de Justicia), Subdirección de Residencias y Equipos de Egresos<sup>26</sup> (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social) y la Dirección de Violencia Familiar<sup>27</sup> (Ministerio de Desarrollo Social).

---

<sup>22</sup> María Eugenia Olivera Rubia, "Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba", Beca BITS (Beca Innovación Socio Productiva) SECYT- SEU de la Universidad Nacional de Córdoba, 2012. El proyecto surgió de una articulación entre la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Escuela de Trabajo Social con la Mesa Permanente de Debate y Acción de Trabajo Insalubre y de Riesgo (La Mesa), bajo la dirección de Nora Britos.

<sup>23</sup> Se aplicaron en total 179 encuestas.

<sup>24</sup> Área de Servicios Judiciales, específicamente la Sub Área de Equipos y Servicios Técnicos. Entre los equipos técnico se encuentran: el Régimen Único de Adoptantes- Servicio de Adopción y Guarda y el Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial conformado por equipo técnico de menores, psicología forense, peritos calígrafos, peritos contadores, Registro de Visita Controlada y Cuerpo Auxiliar Técnico Multidisciplinario CATEMU. María Eugenia Olivera Rubia, "Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba", Informe Técnico Final, 2013, mimeo.

<sup>25</sup> El Centro de Asistencia a la Víctima del Delito se creó en la década de 1980 por Ley Provincial N° 7379. Depende del Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba y actualmente es un Programa de Asistencia a la Víctima del Delito que ofrece sus servicios en victimología por medio de un equipo de trabajadores de diferentes disciplinas: psicólogos, trabajadores sociales y abogados. Incluye un total de 30 empleados (incluyendo personal administrativo). María Eugenia Olivera Rubia, *Op. Cit.*

<sup>26</sup> Los programas que dependen de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia trabajan en el marco de la Ley Provincial 9.944 sancionada en el año 2011, la cual adhiere a la Ley Nacional 26.061 y cuyo objetivo es la protección y promoción integral de los derechos de los niños. María Eugenia Olivera Rubia, *Op. Cit.*

La Subdirección de Residencias y Equipos de Egresos se dedica al abordaje en el proceso de institucionalización en aquellas situaciones que el sistema de protección integral no ha podido resolver,

Recordemos que habíamos señalado que el trabajo atípico implicaba la precarización de algunos de estos aspectos: a) inseguridad en la relación laboral, b) menor control sobre condiciones de trabajo y remuneración, c) remuneraciones más bajas frente a tareas similares, d) debilitamiento de la protección social y menor cobertura de las leyes laborales. Abordaremos en ese orden algunos resultados relacionados con las nuevas formas de contratación laboral y su incidencia en las condiciones de trabajo, y los contrastaremos con nuestra investigación de 2004.

a) Inseguridad en la relación laboral

El primer aspecto de la precarización laboral que nos interesa señalar es la inseguridad en la *propia* relación laboral en el sector estatal. En Argentina, el personal permanente en el empleo público goza de estabilidad y los trabajadores no pueden ser privados de su puesto sin la acreditación de la justa causa de cesantía. El período de prueba está fijado en un año, pasado el cual el trabajador goza de estabilidad. Está claramente establecido que los contratos por tiempo determinado (lo que se denomina personal no permanente) en la administración pública son excepciones enmarcadas en situaciones muy precisas. No obstante, en las reparticiones estatales relevadas en 2012 se pueden observar distancias significativas con respecto a la norma, al mismo tiempo que se evidencia una importante heterogeneidad en las situaciones según se trate del empleo en el Poder Judicial o en el Poder Ejecutivo.

---

debiendo recurrir a la institucionalización una vez que se han agotado las medidas de protección alternativas a ésta. Se interviene por lo tanto en la instancia de reparación del daño, es decir, cuando ya se ha producido la vulneración de los derechos del niño o adolescente. El abordaje es de un equipo interdisciplinario que se conforma como la unidad responsable de la identificación, diagnóstico, tratamiento y derivación de la situación problema o la necesidad, valiéndose de métodos y técnicas específicas. María Eugenia Olivera Rubia, *Op. Cit.*

<sup>27</sup> En el año 2005 se creó la Dirección de Violencia Familiar. Las intervenciones que realiza se basan principalmente en la atención, contención, asesoramiento y orientación de aquellas personas que se encuentran en situación de violencia familiar. Para la concreción de tales acciones se trabaja coordinadamente desde diferentes áreas conformadas por equipos de trabajo interdisciplinarios en las que intervienen psicólogos, abogados y trabajadores sociales. Actualmente cuenta con una planta de 75 trabajadores. El *Área Asistencia*, cuyo objetivo es interrumpir el ciclo de la violencia y trabajar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que se encuentran en situación de violencia familiar. La *Unidad de Constatación*, conformada por equipos interdisciplinarios que realizan una evaluación de riesgo de violencia familiar, y se caracteriza por la presencia en el lugar de los hechos y el relevamiento de la situación actual teniendo en cuenta los antecedentes pasados. Por último el *Servicio Telefónico*, que es una línea gratuita (0800-888-9898) que funciona los 365 días del año las 24 horas, en la que se receptan todo tipo de llamadas y consultas de violencia familiar que apuntan a contener a personas en situación de crisis o riesgo inminente de violencia familiar, establecer los contactos y/o redes de comunicación necesarios acorde a la consulta efectuada, orientar al ciudadano donde dirigirse de acuerdo a la consulta realizada y tomar denuncias. María Eugenia Olivera Rubia, *Op. Cit.*

Así, mientras que en los equipos técnicos del Poder Judicial los profesionales gozan en un 87% de los casos de estabilidad, en agudo contraste, en la Dirección de Violencia Familiar (Poder Ejecutivo) el 60,4% de los profesionales encuestados está contratado.

Entre los distintos estadios de precarización de la relación laboral, en primer lugar están los contratos por tiempo determinado. Existen distintos tipos de contratos por tiempo determinado: en algunos contratos se reconoce el título profesional y en otros no, en algunos se equiparan las remuneraciones a las correspondientes al escalafón de empleados estatales y en otros no. La duración de los contratos va desde un mes en adelante, y en todos los casos se establece que una persona contratada en dos oportunidades consecutivas por el mismo lapso gozaría de estabilidad. Por lo tanto, en la práctica, los profesionales son contratados de modo tal que la duración de sus contratos vaya variando para no otorgarles estabilidad. Los contratados cuentan con cobertura de salud y aportes previsionales, pero no se les reconoce la antigüedad. Asimismo, gozan de vacaciones anuales pagas.

En un segundo estadio marcado por la mayor distancia a la relación laboral típica encontramos la figura del profesional autónomo (en nuestro caso denominados *monotributistas* ya que monotributo es la denominación de la figura para la inscripción ante el órgano de fiscalización del trabajo independiente), trabajador que factura sus prestaciones profesionales al Estado. Este trabajador debe asumir por su cuenta los riesgos relacionados con la pérdida de la salud, la edad avanzada, etc. Es decir, es responsable único de pagar los aportes a la seguridad social para la cobertura de salud y de jubilación, y paga un impuesto por los ingresos presuntos según la categoría de monotributo en la que se inscribe. En su relación con el Estado no cuenta con antigüedad, su remuneración puede hallarse sujeta a trabajos finalizados (locaciones de 'obra') o facturar un honorario mensual por tareas profesionales genéricas.

En orden descendente en materia de degradación de la relación laboral se encuentran las figuras de "becarios" o "voluntarios", quienes reciben un pago mensual a través de un cheque. Los becarios y voluntarios no gozan de cobertura de salud ni aportes previsionales, aunque tampoco se les exige que se inscriban como trabajadores autónomos, como es el caso de los monotributistas.

Según los testimonios recogidos, cuando monotributistas, becarios y voluntarios solicitaron una certificación de los servicios prestados para poder acreditar su experiencia en la búsqueda laboral, la certificación les fue negada desde el área de recursos humanos. Eugenia Olivera Rubia señala que

“cuando se les pregunta a los trabajadores estatales sobre las diferencias que perciben entre los trabajadores de planta permanente y contratados refieren a la estabilidad laboral que tiene el empleado de planta permanente que ‘no teme perder el empleo’ y a la estabilidad económica, porque generalmente ‘el de planta permanente tiene un salario mayor que el contratado y asegurado en el tiempo’. Sobre la posibilidad de reclamar expresan que ‘el trabajador contratado en los hechos no puede reclamar o hacer paro, y si lo hace recibe presiones de sus jefes; es decir, se encuentran desprotegidos gremialmente’. Por último, perciben que si bien se afirma que los trabajadores de planta permanente y los contratados realizan las mismas tareas, en los hechos los contratados son trabajadores ‘generalmente sobrecargados con tareas o se les asignan las tareas más riesgosas’<sup>28</sup>.

En la investigación realizada hace diez años y contenida en el libro *Ámbito profesional y mundo del trabajo*, ya observábamos la importancia adquirida por formas de vinculación laboral atípicas, como es el caso de las becas; la prestación de servicios como monotributistas o autónomos y la relevancia de los contratos. Si bien las investigaciones no son totalmente comparables, ya en aquel momento alertábamos sobre la precarización del vínculo laboral en el Estado. Pero es importante señalar que, mientras en esa investigación anterior sólo un quinto de los profesionales encuestados consideró muy grave la inestabilidad laboral en su empleo u ocupación, esta nueva indagación fue fruto de la demanda de trabajadores profesionales organizados y preocupados por la inseguridad laboral.

b) Menor control sobre condiciones de trabajo

En lo que respecta al menor control sobre las condiciones de trabajo que producen las formas atípicas de contratación, podemos señalar que hace diez años las dos condiciones de trabajo más penosas para los trabajadores sociales fueron la *sobrecarga de tareas* en primer lugar, y en segundo lugar la percepción de que las tareas profesionales se encontraban bajo *subordinación a decisiones políticas*, no profesionales. Esas condiciones negativas eran reconocidas tanto por trabajadores con seguridad laboral, como por trabajadores atípicos.

En la nueva investigación volvemos a identificar estos núcleos de erosión tanto de las definiciones profesionales, como de la graduación de la intensidad del trabajo. Así, por ejemplo, Olivera Rubia señala que

“el servicio de *Violencia Familiar* tiene como actividad cotidiana la realización de ‘constataciones en terreno’; en diversas ocasiones los trabajadores asignados a esa tarea han sufrido por parte de los usuarios golpes físicos, amenazas verbales, robos de pertenencias personales, entre otros incidentes de riesgo. Estas situaciones en

---

<sup>28</sup> María Eugenia Olivera Rubia, “Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en servicios sociales públicos de la provincia de Córdoba”, Informe Técnico Final, 2013, mimeo.

múltiples oportunidades fueron conversadas con jefes e incluso hasta con la autoridad máxima del Ministerio donde se ubicaba el servicio. Las respuestas que institucionalmente y con mayor frecuencia reciben estos trabajadores son formulaciones alrededor de la siguiente idea: 'tengo una fila de trabajadores que pueden entrar en sus puestos de trabajo'. Otra respuesta también frecuente es reubicar a los trabajadores contratados o monotributistas en el área de constatación. Generalmente se trata de personas que tienen una antigüedad en la profesión que oscila entre seis meses y cinco años. Se trata en general de profesionales jóvenes, y esta constituye su primera experiencia de trabajo. (...) En muchos casos el tratamiento diferenciado que se otorga a los contratados a los que se les prolongan sus contratos surge de la discrecionalidad con que los jefes y funcionarios impulsan el ingreso de cada uno a la administración pública"<sup>29</sup>.

En esta breve síntesis encontramos que quienes se encuentran precarizados en sus condiciones de trabajo no controlan aspectos básicos que hacen incluso a su seguridad física como trabajadores, aceptando su exposición a distintas situaciones de violencia sin protección, frente a la presión que genera la amenaza de la pérdida del empleo. Destacamos la lógica perversa de la iniciación laboral bajo estas características, en la medida en que los recientes profesionales pueden asumir como no problemáticas o evidentes estas condiciones fuera de la norma, con el evidente retroceso sectorial. Si bien el ejemplo abordado es extremo, permite identificar núcleos relevantes de pérdida de decisión o control sobre el trabajo. Por otra parte, se evidencia la pérdida de lazos de solidaridad entre trabajadores: los diferentes estatus de que gozan permiten que los trabajadores más protegidos transfieran las tareas más penosas a los trabajadores precarios. Evidentemente la acción colectiva se ve obstruida por esta distinción ficticia entre trabajadores. Por otra parte, la discrecionalidad en las contrataciones y el favoritismo individualizan aún más las prácticas de los trabajadores precarizados y su dependencia de decisiones políticas no profesionales.

En la nueva encuesta se indagó también sobre los factores que más afectan a los trabajadores en el trabajo. Reaparece la sobrecarga de trabajo, y se expresa en la identificación de una excesiva demanda de atención con equipos técnicos insuficientes en cantidad, el hecho de trabajar permanentemente con el sufrimiento del otro, la acumulación de informes a realizar y de personas a atender, así como relaciones tensas con jefes, pares y usuarios.

Podemos señalar una presión creciente sobre la relación social de servicio en detrimento de su complejidad y de la determinación profesional sobre la misma expresada en la sobrecarga de tareas como parte de la pérdida de control sobre el quehacer en el trabajo.

---

<sup>29</sup> María Eugenia Olivera Rubia, *Op. Cit.*



c) Remuneraciones más bajas frente a tareas similares

En las dos investigaciones ingresa con fuerza la ocupación múltiple, en particular, de quienes se encuentran precarizados. El pluriempleo aparece como respuesta a las condiciones precarias de contratación y a los bajos salarios. En la investigación más antigua, que abarcaba a trabajadores típicos y atípicos, el pluriempleo llegaba al 30% de los entrevistados. En la investigación más reciente, aproximadamente el 60% de los trabajadores manifestó contar con varias ocupaciones.

En particular, para quienes se encuentran precarizados, el pluriempleo compensa salarios más bajos por igual tarea, inestabilidad y falta de perspectivas futuras en el empleo. Evidentemente, el pluriempleo va asociado a una intensificación de la jornada de trabajo que sólo se hace sostenible ante el temor a la pérdida del empleo, inseguridad que constituye una fuente de vulnerabilidad entre los trabajadores atípicos.

Podemos señalar que los autónomos, becarios y voluntarios perciben remuneraciones más bajas y realizan las mismas tareas que sus colegas permanentes, y como vimos en el apartado anterior, además realizan muchas veces las tareas más penosas o que conllevan mayores riesgos. La combinación entre los bajos niveles salariales de los autónomos y becarios o voluntarios y sus condiciones precarias de vinculación laboral, los acercan a lo que podríamos llamar una *proletarización* del trabajo profesional.

d) Debilitamiento de la protección social y menor cobertura de las leyes laborales

Por último, es notable el debilitamiento de la protección laboral y social que relevamos en los trabajadores atípicos en el marco del Estado provincial. Como señaláramos, a los contratados, si bien se les otorga cobertura de salud y se les realizan aportes jubilatorios, no cuentan con estabilidad y no se les computa la antigüedad en el cargo. La antigüedad es un *ítem* que se computa a los fines salariales, y llega a constituir una parte relevante del salario, con saltos en los cinco, diez y 18 años de antigüedad. Además, la cantidad de días de vacaciones está asociada a la antigüedad en la relación de empleo. Por lo tanto, aunque parezca un asunto menor, el reconocimiento de la antigüedad es uno de esos factores que contribuyen a modificar, a favor del trabajador, el contrato de trabajo.

Pero como ya comentamos, hay otros trabajadores atípicos más vulnerados en sus derechos laborales y en la protección social. Se trata de los autónomos o monotributistas, que simplemente facturan sus servicios al Estado, en cuyos contratos se establece explícitamente que no guardan relación de dependencia con el contratante, aunque realicen las mismas

tareas que los trabajadores permanentes y sólo trabajen para este único empleador y bajo sus órdenes. En este caso, se trata de una elusión de la relación laboral, que además hace resurgir el viejo contrato de trabajo típico de la mercantilización de la relación laboral. Los riesgos sanitarios, de pérdida de capacidades, vuelven al trabajador autónomo, quien debe asegurarse individualmente. El trabajador resulta completamente descolectivizado: ya no pertenece al colectivo de trabajadores, sino que es un prestatario autónomo, individual, de servicios profesionales. Las becas, por último, se caracterizan por no configurar una relación laboral, sino de práctica o aprendizaje. No cuentan con cobertura social, y la normativa laboral las acoge sólo bajo esa condición.

En el mundo del trabajo precarizado, el dilema entre voz o salida<sup>30</sup> al que aludiera Albert Hirschman se resuelve por la salida. La voz implica la exposición a la no renovación del contrato, a la que se suma la falta de cobertura sindical de estos trabajadores.

### **¿Derechos sociales en cuestión?**

Parecería que asistimos a una especie de diferenciación marcada entre un núcleo de trabajadores estatales permanentes, con empleos que se caracterizan por la seguridad en el trabajo y en la protección social, y un anillo periférico -que puede ser más o menos numeroso y creciente- de trabajadores secundarios, que no gozan de protecciones laborales ni sociales.

En una intervención anterior caracterizamos al trabajo de servicios sociales como un trabajo inmaterial, enmarcado en una 'relación de servicio' que requiere la participación del demandante<sup>31</sup>; en este sentido, la producción inmaterial no existe separada de la propia actividad de producir, y además, aparece, *en el mismo momento de la producción* de un servicio un *tercer sujeto*, el usuario o cliente, sin el cual, por lo demás, generalmente no se puede llevar adelante tal servicio. El menor control sobre las condiciones de trabajo asociado a la precarización del vínculo laboral incide indudablemente en la relación de servicio, en la medida en que las condiciones de realización de la misma se fragilizan, las determinaciones sobre cantidad y calidad de las prestaciones se tornan, antes que en el contenido de derechos, en formas de presión sobre los trabajadores precarios, interviniendo también la incertidumbre sobre la propia continuidad de la tarea.

---

<sup>30</sup> Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

<sup>31</sup> Christian du Tertre (1997): "La dimensión sectorial de la regulación", en Boyer y Saillard (eds.), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, vol. II, Asociación Trabajo y Sociedad, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires; págs. 128 y 129.

Señalamos que los servicios sociales estatales forman parte de los mecanismos para la satisfacción de los derechos sociales. Por lo tanto, observamos una doble afectación, al afectarse las condiciones de trabajo en el subsector servicios estatales, también se están afectando la calidad de los servicios sociales que contribuyen a desmercantilizar a los ciudadanos en su conjunto. Esta presunción seguramente requiera una mayor profundización de la investigación sobre los derechos sociales y en particular, sobre la articulación entre empleo de calidad y protección social en el horizonte de su realización compleja. Esta discusión nos interpela fuertemente, cuando pareciera que por fin los Estados de la región asumirán el desafío de dar cuenta de los derechos sociales reconocidos en el Protocolo de San Salvador.