

XXVII Congreso Nacional de Trabajo Social

Paraná, 11, 12 y 13 de setiembre de 2014

Panel *Condiciones laborales*

Políticas sociales y condiciones laborales en Trabajo Social

Nora Britos¹

Introducción

Una década atrás, en un contexto social, económico y político muy diferente, desarrollé una investigación sobre la naturaleza del trabajo profesional de los trabajadores sociales y sobre las distintas formas organizativas o institucionales que habían adquirido los servicios sociales bajo la hegemonía del proyecto político neoliberal. En ese estudio, mostramos que *había unas trayectorias convergentes entre los cambios en el régimen de Estado de Bienestar y las transformaciones en los ámbitos de ejercicio profesional de Trabajo Social*. En aquel momento advertíamos que las transformaciones regresivas en la institucionalidad bienestarista, y en particular, la descentralización de las políticas universales; la privatización de las políticas de seguro social y la transferencia de funciones asistenciales a organizaciones privadas (sin fines de lucro) habían cambiado sensiblemente tanto los ámbitos de ejercicio profesional como las condiciones de trabajo, y en particular, las formas de vinculación laboral². Ese trabajo examinaba los cambios ocurridos en la así llamada ‘nueva década infame’ de 1990.

Hoy, en 2014, nos encontramos frente a transformaciones enormes y de signo contrario que han caracterizado el período entre 2003 y la actualidad en particular, en el campo de las políticas sociales.

En esta exposición me interesa abordar una cuestión ciertamente paradójica: se han producido transformaciones progresivas enormes en el campo de las políticas sociales y el bienestar en

¹ Docente investigadora, profesora adjunta regular cátedra Políticas Sociales del Estado, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. Agradezco la invitación a participar en el panel a la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social (FAAPSS), al Colegio de Asistentes Sociales de la Provincia de Entre Ríos y en especial al Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Provincia de Córdoba.

² Nora Britos, *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006.

Argentina, lo que modifica abiertamente un aspecto de las condiciones de trabajo en cuanto se ha establecido un piso de seguridad en los ingresos y se han fortalecido y ampliado los servicios para la población más desfavorecida. Estos cambios impactan en los contenidos del trabajo por la vía de mejorar las condiciones de vida de la población y por la vía de la ampliación sustancial de los recursos disponibles para llevar a cabo las tareas propias de la profesión. Estos cambios relevantes sin embargo coexisten con formas de contratación que precarizan las condiciones de trabajo. El aumento de prestaciones y recursos en las políticas sociales supone un significativo aumento de puestos de trabajo en servicios sociales *a la vez* que se mantienen formas de relación laboral atípicas y en particular, precarias.

Haré referencia a algunas conclusiones de una investigación reciente relacionada 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 los servicios sociales estatales permite observar la precarización del empleo en alguno de estos aspectos: inseguridad en la relación laboral, menor control sobre condiciones de trabajo, remuneraciones más bajas frente a tareas similares, debilitamiento de la protección social y menor cobertura de las leyes laborales.

Finalmente, plantearé algunos interrogantes sobre el nexo entre las condiciones de contratación en los servicios sociales estatales y los derechos sociales que se expresan en tales servicios. Plantearé que el tratamiento del trabajo en los servicios sociales estatales (incluyendo al trabajo profesional en Trabajo Social) forma parte ineludible del contenido de los derechos sociales. Por lo tanto, indagar sobre el estado de situación del trabajo en el sector estatal resulta un *test* interesante que habla, no sólo del derecho al trabajo en sí, sino de los derechos sociales en su conjunto, de su ampliación o restricción en términos de la *calidad* de las prestaciones.

I.- Transformaciones progresivas en las políticas sociales

La década que comenzó en 2003 dio forma a una transformación inesperada en el campo de las políticas sociales. Luego de la desestructuración, privatización y descentralización que caracterizó a la década de 1990 en este campo -cambios regresivos que han sido ampliamente indagados y cuyos efectos sociales aún padecemos- hemos participado de un cambio de época. Conviene que nos detengamos en las cuestiones más relevantes de estos cambios que esperamos constituyan un límite a eventuales retrocesos futuros, es decir, se tornen

irreversibles, en línea con la prohibición de retroceso o de regresividad que forma parte de los estándares de derechos sociales.

Haciendo un breve repaso, en las políticas universales y en particular, en educación, se tomaron medidas relevantes a nivel nacional como la Ley de Financiamiento Educativo (ley de 2005 que fija como piso presupuestario el 6% del presupuesto consolidado de provincias y nación); se sancionó la Ley de Educación Técnico profesional (ley de 2005, que involucra al nivel medio y superior no universitario y a la formación profesional, largamente olvidados y desestructurados en el período anterior) y se sancionó también la Ley de Educación Nacional (esta ley data de 2006, y establece el derecho a la educación, su carácter de bien público, la expansión de la obligatoriedad desde los 5 años hasta el fin del secundario, entre otros aspectos). También se diseñaron y ejecutaron programas orientados a promover la igualdad educativa, como *Conectar Igualdad*, el Plan *FinEs* (apoyo a la terminalidad educativa primaria y secundaria). En cuanto al sistema universitario, no podemos dejar de destacar que se crearon 9 universidades nacionales nuevas, 5 de las cuales se ubican en el conurbano bonaerense. Se desarrollaron becas para estudiantes y se amplió el presupuesto (tanto para obras como para mejoras salariales). En estos días pasados se anunció asimismo desde Presidencia el envío de una ley para su discusión en el Parlamento que establece la obligatoriedad de los jardines para niños de 4 años de edad.

En el campo de las políticas universales también se destaca la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva en 2007. Señalaría también el impulso al CONICET, con la ampliación en el número de becas y carrera científica que llegó en 2013 a 8800 becarios. En 2014 asistimos a la creación del Ministerio de Cultura.

En cuanto a la otra política universal, la de salud pública, como en el caso de educación, el rol de la jurisdicción nacional es la de conducción del sistema público que abarca a las 24 provincias y la superintendencia de servicios de salud (regulando las obras sociales y la medicina pre-paga). Lo que podríamos resaltar en este marco es la normativa de prescripción de medicamentos genéricos, el desarrollo del Programa de medicamentos gratuitos *REMEDIAR* y el apoyo a laboratorios públicos para la producción de medicamentos. Además, desde esa jurisdicción se intenta el apoyo a una estrategia de Atención Primaria en Salud. A la creación en 2002 del Programa Nacional de Salud Sexual y procreación responsable se suman en 2005 el *Plan Nacer* (seguro sanitario público para la población materno- infantil con el fin de favorecer la accesibilidad a los servicios de mujeres embarazadas, puérperas y niños menores

de 6 años en Argentina) y en 2012, el *Plan Sumar* (incorpora como destinatarios a los niños y adolescentes hasta los 19 años y a las mujeres hasta los 64 años).

Podríamos señalar que las políticas universales se ampliaron y fortalecieron sustantivamente.

En lo que respecta a la asistencia y promoción, en términos generales se revirtió la tendencia a la privatización de la asistencia social en manos de organizaciones no gubernamentales. La intervención se centró en la gestión de pensiones asistenciales (que se ampliaron significativamente en su número); en la promoción de la economía social y en programas de trabajo cooperativo, con el *Programa Argentina Trabaja*. Por otra parte, se desarrollaron múltiples medidas y programas de promoción y asistencia en distintos ministerios, como las obras de agua y saneamiento (agua + trabajo), o viviendas de carácter social.

Sin pretensiones de exhaustividad, ahora me referiré a lo que constituye para mí un avance de enorme significación. Y es que desde mi punto de vista, es en las políticas de corte corporativista donde se produjeron las transformaciones más importantes en la década. Podemos señalar que se realizaron transformaciones clave en las políticas de jubilaciones y pensiones y en asignaciones familiares.

Como sabemos, en 2005 se estableció la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada a quienes tenían los aportes pero no contaban con la edad y estaban desempleados; en 2005 se produjo la primera moratoria previsional que permitió que personas con la edad cumplida pero sin los aportes suficientes accedieran al beneficio; en 2007 se otorgó la libre elección entre reparto y capitalización y se incorporó al sistema de reparto a quienes no contaban con fondos suficientes en sus cuentas de capitalización. Finalmente, en 2008 se creó un único régimen previsional público, estatizándose los fondos de jubilación y pensión privatizados en la década de 1990. Durante todo el período se produjeron aumentos de jubilaciones y en 2008 se legisló un sistema de movilidad del haber previsional. En 2014 se estableció una segunda moratoria, que permitirá incorporar a cerca de 500.000 adultos mayores al sistema previsional. Podemos señalar que gracias a esas medidas contamos con una cobertura previsional de más del 95% de los adultos mayores de 65 años, lo que representa la mayor cobertura en toda América Latina y el Caribe en la actualidad. Recordemos, asimismo, que la universalización de hecho de la cobertura previsional ha producido una mayor equidad de género, al incorporar masivamente a las mujeres al derecho a la seguridad social. Las repercusiones en relación con la autonomía de los adultos mayores aún no ha sido del todo explorada, pero probablemente contar con ingresos permite una redefinición de los roles familiares. También podemos señalar como un aspecto positivo la drástica disminución de la pobreza en este tramo de edad.

La otra transformación crucial fue la de las asignaciones familiares. En 2009 se incorpora a la ley de asignaciones familiares una Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que cubre a los hijos de desocupados, monotributistas sociales, trabajadores informales y servicio doméstico. En 2011 se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social. Hay que destacar que en 2013 la AUH cubría a 3.283.656 chicos cuyos padres eran en un 93% trabajadores desocupados o no registrados y el resto se distribuye entre hijos de monotributistas sociales (4.64%) y de chicos cuyos padres trabajan en servicio doméstico (2.43%).

La recuperación de los fondos de jubilación y pensión permitió el financiamiento de estas nuevas asignaciones familiares y el despliegue de programas como el PROGRESAR y el PROCREAR, este último un programa de financiamiento a la adquisición o construcción de viviendas familiares luego de décadas sin facilitación del acceso a este bien central en las condiciones de vida de la población.

Así, las políticas de seguro social se han 'alargado' alcanzando a los sectores que han visto su inserción laboral precarizada a través del desempleo o de la falta de registración, y configuran un nuevo mundo de la protección social en nuestro contexto. Creo que no hace falta subrayar que se trata de una transformación sin precedentes en la historia de las políticas sociales en Argentina.

Esta referencia sucinta por los cambios a mi entender más importantes en las políticas sociales se vincula con que determinan nuestras condiciones de vida y las de las personas con las que trabajamos. Y estas condiciones de vida afectan el contenido del trabajo profesional: un aumento de los recursos o satisfactores disponibles en términos de derechos contribuye significativamente a organizar y facilitar los aspectos que tienen que ver con la obtención o intermediación de recursos en torno a las dimensiones materiales de la práctica profesional.

Para calibrar un poco mejor lo que implica esta ampliación histórica de los recursos y satisfactores estatales existentes en este momento, me voy a referir brevemente a dos situaciones vividas en el ejercicio profesional. En el año 1997 me tocó trabajar (dicho sea de paso, en calidad de *pasante*) en una oficina de atención de demandas sociales en la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba, una oficina centrada en la información, asesoramiento y derivación de los ciudadanos hacia las áreas pertinentes del ejecutivo (y de otras jurisdicciones) para su atención. Por cierto, a Córdoba había llegado con el gobernador Ramón Mestre (UCR) la oleada neoliberal que dominaba la nación.

Una de las situaciones que sigo recordando es la de una mujer ciega y con insuficiencia renal, de unos 45 años, sin familia ni ingresos. La provincia le garantizaba el traslado en ambulancia tres veces por semana al hospital y el tratamiento de hemodiálisis. Pero la mujer no tenía ingresos ni posibilidades de obtenerlos por sus medios, y su único sostén era una red de vecinos que la alimentaba y la asistía en sus necesidades (como acompañarla a realizar trámites y gestiones), en la medida de las posibilidades y disponibilidad de tiempo de los vecinos. Con gran esfuerzo conseguimos lo único que era posible en ese momento: un subsidio personal *por única vez* distribuido en tres cuotas mensuales. Obviamente esta persona necesitaba un ingreso constante para garantizar su subsistencia alimentaria, adquirir servicios, pagar transporte. No estaba disponible la cobertura por discapacidad que hoy existe, ni tampoco existía la posibilidad de tramitar una jubilación por invalidez o una pensión no contributiva por este motivo. Ni hablar de la inexistencia en aquel momento de las actividades recreativas para adultos mayores, los subsidios alimentarios o la cobertura de cuidado domiciliario que la hubiera ayudado a lidiar con su escasa autonomía física, que se han desarrollado parcialmente en la actualidad.

La otra situación difícil de olvidar para mí fue la de un hombre de 57 años que había trabajado desde los 14 años en la Fábrica Militar de Aviones. Como tantas otras empresas estatales, la fábrica fue privatizada y a los pocos meses de la privatización, todos los trabajadores fueron despedidos. No calificaron para el seguro de desempleo por el escaso tiempo de trabajo en la empresa privada, la Lockheed Martin (aunque algunos llevaban decenios trabajando en la fábrica). Además, este hombre había sido convencido del nuevo credo liberal por las promotoras de alguna AFJP, a la que transfirió sus aportes. Cuando lo conocí por razones profesionales, se encontraba con dolencias de salud mental y reumatismo, desempleado y sin ningún ingreso. El caso es que no podía pedir una junta médica para que evaluaran su eventual incapacidad porque no cumplía con el requisito de la letra chica de la normativa jubilatoria de la época según la cual debía contar con 12 meses consecutivos de aportes al momento de solicitar la junta médica (lo que se denominaba continuidad en el aporte). Tenía más de 35 años de aportes y servicios, y sin embargo, la normativa reglamentaria en el marco de la privatización de la previsión social le impedía ejercer el derecho a la seguridad social. Realizamos gestiones infructuosas ante la AFJP, junto con los abogados de la oficina. Este hombre hoy hubiera podido obtener su jubilación anticipada y acceso a la cobertura médica y otros servicios sociales. Como señaló Habermas, “un desmantelamiento *decidido* del compromiso del Estado social tiene que dejar tras de sí lagunas funcionales que sólo pueden

rellenarse mediante la represión o el desamparo”³. En estos casos, como en miles, prevaleció el desamparo.

II.- Condiciones laborales: condiciones de contratación como desafío para los trabajadores

Como podemos observar, hay una dimensión de las condiciones laborales en Trabajo Social, en particular, las que hacen al contenido del trabajo y los recursos disponibles para llevarlo adelante, que se ha modificado positivamente a la luz de estas transformaciones a las que hacía referencia anteriormente.

Decíamos que nos inquieta hoy una paradoja: la mayor inversión histórica en materia de políticas sociales permanece acompañada por lo que podríamos llamar ocupación de trabajadores sociales bajo formas de *trabajo atípico*. Esta denominación justamente se contrapone a la forma modélica de vinculación laboral que conocemos como empleo típico. El trabajo atípico se distingue del típico por al menos una de las siguientes características:

- una duración semanal inferior a la duración normal (empleo a tiempo parcial);
- una duración limitada o inestabilidad del lazo de empleo (empleo temporario, estacional, ocasional o contractual);
- reemplazo de la relación de empleo por una relación cliente/proveedor (trabajo autónomo o independiente)⁴.

Encontramos que el Estado en sus distintas jurisdicciones mantiene la incorporación de trabajadores fundamentalmente haciendo uso de dos de estas características del trabajo atípico: la duración limitada e inestabilidad del lazo del empleo a través del empleo temporario, ocasional o contractual y el reemplazo de la relación de empleo por la relación cliente/proveedor bajo la forma de trabajo autónomo.

Recordemos que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho a la estabilidad del empleado público. La Ley 25.164 (Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional) de 1999 en su artículo 7° establece que “el personal podrá revistar en el régimen de

³ Jürgen Habermas, *Ensayos políticos*, Trad. de Ramón García Cotarelo, Editorial Península, Barcelona, 1988; pág. 127.

⁴ Seguimos a Martine D'Amours, *Le travail indépendant. Un révélateur des mutations du travail*, Presses de l'Université du Québec, 2006, Canadá.

estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores”. En su artículo 8° indica que “el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”. Y en el artículo 9° indica los supuestos y condiciones para la contratación por tiempo determinado, estableciendo que “el régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado **comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente**. El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo”. Como podemos observar, los supuestos para la contratación son limitados, y en particular, en relación con servicios de carácter transitorio que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente, la figura típica del empleo público⁵.

La jurisdicción nación provee información detallada de la cantidad de cargos ocupados por personal permanente, transitorio y contratado. Para octubre de 2013, siguiendo una publicación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁶, el empleo total en el sector público nacional era de 371.159 cargos ocupados, de los cuales 303.014 correspondían a

⁵ Actualmente el porcentaje acordado en el convenio colectivo del sector es de un 15%.

⁶ República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, *Boletín Fiscal. Cuarto trimestre de 2013*, junio de 2014. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdostrece, revisado el 20 de agosto de 2014.

planta permanente (81.63%), 6.764 a planta transitoria⁷ (1.82%) y 61.381 eran contratados⁸ (16.53%).

Por otra parte, las jurisdicciones provinciales y municipales utilizan las mismas figuras para dotarse de personal. No contamos con información sobre la dinámica del empleo público en otras provincias, pero podemos afirmar que en la provincia de Córdoba, en junio de 2014 la planta de personal temporario (entre contratados e interinos) ocupada en algunas áreas representaba el 50% de los trabajadores de planta permanente. Es el caso de la función salud, donde 4097 trabajadores se desempeñaban en forma atípica, frente a 7872 trabajadores de planta permanente. En este caso, el 34% de la planta de personal está conformada por trabajadores atípicos. En el caso de la administración general, 13.955 trabajadores son de planta permanente frente a 6656 contratados e interinos, lo que supone una relación del 32%. No está desagregada la información para el Ministerio de Desarrollo Social, un área sensible de desempeño profesional además de salud. La relevancia de las formas atípicas de contratación parece ser diferente según el ministerio de que se trate.

En una primera apreciación general, podemos señalar que la problemática de la contratación bajo formas de trabajo atípico se encuentran tanto en nación como en la provincia (no contamos con información de los municipios, pero entendemos que se replica en ellos la modalidad de contratación). Sin dudas, esta es una temática que deberíamos reconstruir para cada provincia y municipio.

Para profundizar un poco más en lo que implica esta cuestión⁹, y tomando como referencia a la provincia de Córdoba, en el transcurso de 2012 se desarrolló una investigación orientada por la demanda y en colaboración con actores sociales (en particular con trabajadores profesionales

⁷ Esta planta se encuentra bajo la misma regulación salarial y de licencias correspondiente a la planta permanente, con la diferencia que no poseen estabilidad en el cargo. Esta modalidad permite el ingreso directo de personal a la administración. Se utiliza cuando se congelan vacantes, y deben ser aprobadas en el presupuesto de cada año para mantenerse. También cuando se crean ministerios, secretarías o subsecretarías, los cargos se ocupan en la modalidad de planta transitoria y posteriormente se transforma en planta permanente.

⁸ La reglamentación consigna tres tipos de contratos: de locación de servicios Decreto 2345/2008, de locación de obra Decreto 1023/2001.

⁹ Algunas reflexiones que siguen fueron debatidas en la conferencia que dicté con el título "Las formas de contratación laboral producto de las transformaciones contemporáneas y su incidencia en las condiciones laborales del Trabajo Social" en el IX Congreso Nacional y VI Internacional de Trabajo Social de Costa Rica, San José, 4, 5 y 6 de setiembre de 2013.

vinculados a servicios sociales estatales de la provincia, tanto de psicología como de trabajo social) organizados en una *Mesa Permanente de Debate y Acción de Trabajo Insalubre y de Riesgo*¹⁰. 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 encuesta¹¹ sobre condiciones y medio ambiente de trabajo en los siguientes servicios sociales públicos de la provincia: Equipos y Servicios Técnicos del Poder Judicial¹²; Centro de Asistencia a la Víctima del Delito¹³ (Ministerio de Justicia), Subdirección de Residencias y Equipos de

¹⁰ 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.

¹¹ Se aplicaron en total 179 encuestas.

¹² 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.

¹³ 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.*

Egresos¹⁴ (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social) y la Dirección de Violencia Familiar¹⁵ (Ministerio de Desarrollo Social).

El trabajo atípico, como señalábamos, implica la precarización de algunos de estos aspectos del trabajo: a) inseguridad en la propia relación laboral, b) menor control sobre condiciones de trabajo, 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 estas formas de contratación laboral y su incidencia en las condiciones de trabajo.

a) Inseguridad en la relación laboral

¹⁴ 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, 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.*

¹⁵ 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.*

El primer aspecto de la precarización laboral que nos interesa señalar es la inseguridad en la *propia* relación laboral en el sector estatal. En las reparticiones estatales de la provincia relevadas en 2012 se evidenció una importante heterogeneidad en las situaciones según se tratara del empleo en el Poder Judicial o en el Poder Ejecutivo, y dentro de este último, según de qué ministerio se tratara. Así, mientras que en los equipos técnicos del Poder Judicial los profesionales gozaban en un 87% de los casos de estabilidad, en agudo contraste, en la Dirección de Violencia Familiar (Poder Ejecutivo, Ministerio de Desarrollo Social) el 60,4% de los profesionales encuestados estaba contratado.

Pero además hay que señalar que existen 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 goza 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, vacaciones anuales y aportes previsionales, pero no se les reconoce la antigüedad.

En un segundo estadio marcado por la mayor distancia a la relación laboral típica encontramos la figura del profesional autónomo (denominado *monotributista*), trabajador que emite un recibo al cobrar honorarios por 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 descritas en un contrato que casi nunca logra obtener para su resguardo.

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 sistemáticamente 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’¹⁶.

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 en la investigación se identifican núcleos de erosión tanto de las definiciones profesionales, como de la graduación de la intensidad del trabajo. Así, 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 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”¹⁷.

¹⁶ 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.

¹⁷ María Eugenia Olivera Rubia, *Cit.*

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 advierte 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 encuesta se indagó también sobre los factores que más afectan a los trabajadores en su desempeño laboral. Un factor relevante es 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.

c) Remuneraciones más bajas frente a tareas similares

En la encuesta se registra como fenómeno importante 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: 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* relevante a los fines salariales (llega a constituir una parte importante del salario, con saltos en relación con distinta cantidad de 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.

Es interesante mencionar que la definición del trabajo autónomo o por cuenta propia en el sistema de encuestas a hogares y censos del INDEC computa como trabajadores asalariados a todos aquellos trabajadores que trabajan para un solo empleador aunque se eluda la relación de dependencia. Cito en extenso la discusión conceptual que propone este instituto:

“El criterio fundamental que está presente en las preguntas que dan cuenta de esta temática es el del ‘uso de la fuerza de trabajo’. Este criterio sostiene la tradicional discriminación entre los que compran fuerza de trabajo (patrones), los que usan su propia fuerza (trabajadores por cuenta propia) y los que venden su fuerza de trabajo en el mercado (asalariados). El carácter discriminante de este criterio se ve complementado por dos variables adicionales (la cantidad de clientes y el tipo de unidad a quien está dirigida la producción) que permiten la reclasificación de los no asalariados. A nivel de la medición se distinguen al interior de las relaciones de producción cuatro posiciones: patrón, cuenta propia, asalariado y trabajador familiar sin remuneración. Se considera asalariado a toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal. Se incluye en esta categoría, además, a los trabajadores que no desarrollan su actividad laboral en el domicilio del empleador pero mantienen relación con un solo establecimiento. Para la operacionalización de este concepto se consideran asalariados a:

- las personas que trabajan para un patrón, empresa o institución por un pago en dinero o en especie,
- los trabajadores/as del servicio doméstico,
- los trabajadores ad-honorem (aprendices, meritorios judiciales, etc.)
- aquellos que declaran trabajar para su propia empresa o negocio, no emplean asalariados y desarrollan un trabajo para un solo cliente”¹⁸.

Resulta entonces evidente que la mayor parte de los trabajadores contratados, si su trabajo se realiza para el Estado exclusivamente, son asalariados y no autónomos o cuentapropistas, como se pretende a través de las exigencias de registración como trabajadores autónomos de bajos ingresos (monotributo).

III.- A modo de cierre. Pensar los derechos sociales

¹⁸ INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares Conceptos de Condición de Actividad, Subocupación Horaria y Categoría Ocupacional*, 2011. Disponible en http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_Conceptos.pdf, consultada el 20 de agosto de 2014. El documento agrega, para considerar a los trabajadores por cuenta propia, “por su parte, los trabajadores por cuenta propia son aquellos que desarrollan su actividad utilizando para ello sólo su propio trabajo personal, es decir que no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Dentro de este grupo es posible identificar a aquellos trabajadores que declarándose como independientes articulan su proceso productivo exclusivamente con un solo establecimiento, es decir que el circuito de producción de estos trabajadores está “cautivo” dado que su reproducción depende de la existencia de este establecimiento. Históricamente la actividad económica de este tipo de cuentapropistas formaba parte de la actividad principal de la unidad económica a la cual destinaba su producción. Todos estos procesos, que redundan en una pérdida de la autonomía del cuenta propia, hacen que este grupo específico se asemeje más a los trabajadores asalariados, siendo considerado como tales. A nivel de la medición se consideran trabajadores por cuenta propia a quienes: trabajan para su propio negocio o actividad y no emplean trabajadores o emplean sólo a veces o por temporada”.

Me interesa proponer algunas cuestiones que creo que son relevantes para profundizar en esta temática. Una primera cuestión tiene que ver con una hipótesis que me parece podría ser fructífera para explicar las diferencias en la utilización de trabajo atípico entre la jurisdicción nacional, las provinciales y municipales. Quizá podamos sostener que la jurisdicción nacional ha producido las mayores transformaciones progresivas en las políticas sociales, pero estas adquieren predominantemente la forma de transferencias de recursos monetarios y cuentan con funciones de producción que no son empleo-intensivas. Las jurisdicciones que absorbieron y mantienen las políticas que se expresan como servicios sociales y cuya función de producción es humano-intensiva son las provincias y municipios, y allí se verifica un fuerte impulso de las condiciones de contratación precarias.

La otra cuestión que deberíamos precisar mejor es cómo pensar el vínculo entre derechos sociales y condiciones laborales. En este sentido, sabemos que 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.

El tratamiento del trabajo en los 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 sector estatal resulta un *test* interesante que habla no sólo sobre el derecho al trabajo en sí, 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.

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 demandante¹⁹; en este sentido, la producción inmaterial no existe separada de la propia

¹⁹ Christian du Tertre, "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, 1997; págs. 128 y 129.

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 de los trabajadores sobre las condiciones de su trabajo y la precarización del vínculo laboral inciden 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.

Aquí me parece muy relevante recordar que el Anteproyecto de Ley Federal de Trabajo Social en su capítulo III referido a las competencias profesionales plantea, en el artículo 9 y en primer lugar, la “defensa, reivindicación y promoción del ejercicio efectivo de los derechos humanos”²⁰. En nuestro contexto contamos con un impresionante cuadro normativo de reconocimiento de derechos, no obstante lo cual este reconocimiento normativo contrasta con las importantes deficiencias en la vigencia efectiva de los derechos sociales. Entre otros obstáculos, podemos señalar que hay lagunas y omisiones legislativas, es decir, falta de desarrollo de normas que regulen el ejercicio de los derechos; así como antinomias, esto es, existen normas inferiores a la constitución y los pactos y convenciones adoptados por el Estado argentino que se contraponen a los mismos y no han sido modificadas. Además, numerosos derechos son llanamente incumplidos por los distintos poderes del Estado y por las distintas jurisdicciones. En este sentido, el ejercicio profesional en trabajo social supone acompañar la exigencia de los derechos sociales de quienes padecen su vulneración. Claramente el acompañamiento en procesos de exigencia de derechos no es pacífico: obliga a adoptar posiciones profesionales de reclamo, de acompañamiento de procedimientos administrativos, de rechazo fundado de órdenes irregulares, de reivindicación de cumplimiento de las normas a los propios superiores, entre otras medidas cotidianas. ¿Cómo se supone que un profesional contratado sin ninguna estabilidad se oponga a medidas que son inconstitucionales, discriminatorias, arbitrarias, simplemente insuficientes o inadecuadas para garantizar derechos sociales a la población? ¿En qué medida un profesional precarizado puede comprometerse con hacer cumplir sus obligaciones al Estado si esto implica precisamente un ejercicio insistente y crítico hacia los propios superiores u otros órganos del propio Estado?

²⁰ Anteproyecto de Ley Federal de Trabajo Social, disponible en <http://cpsscba.org/confluenciasvirtual/wp-content/uploads/2014/06/ANTEPROYECTO-DE-LEY-FEDERAL-DE-TRABAJO-SOCIAL.pdf>, revisado el 27 de agosto de 2014.

En esta línea argumental, si los servicios sociales estatales forman parte de los mecanismos para la satisfacción de los derechos sociales, observamos una doble afectación: al afectarse las condiciones de trabajo en el Estado, también se están afectando la calidad de los servicios sociales que contribuyen a la protección social de 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.