

SEGMENTACIÓN Y DESIGUALDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO: UN ANÁLISIS DEL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECTOR PÚBLICO DE LA SALUD Y ENSEÑANZA EN SANTIAGO DEL ESTERO. PERÍODO 2000-2010”.

María Noelia Gurmendi (INDES-CONICET-UNSE) - noegurmendi@gmail.com

Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) - Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Tucumán

Director: Dr. Carlos V. Zurita

Codirectora: Dr. Ariel Osatinsky

Tesis defendida el 9 de octubre del año 2020

Recibido 26/11/2021. Aceptado 15/12/2021

Resumen

La tesis examina el comportamiento y dinámica del mercado laboral de Santiago del Estero, poniendo énfasis en tres sectores de servicios: el sector de la administración pública, defensa y seguridad social obligatoria (L), enseñanza (M) y, por último, servicios sociales y de salud (N)¹. Los tres sectores en su conjunto acumulan un importante porcentaje del producto y del empleo y generan un efecto sinérgico en la sociedad santiagueña. Se pone énfasis en los vínculos entre estructura productiva y mercado de trabajo analizando su intrínseca relación, para comprender el funcionamiento, la evolución y características que tuvo el empleo provincial en la primera década del presente siglo.

El tema se enmarca en una problemática de mayor envergadura que enfrentan las sociedades rezagadas insertas en regiones periféricas del capitalismo y que explica de alguna manera el fenómeno del empleo. Es imprescindible tomar en cuenta los obstáculos que enfrenta la provincia para promover un cambio estructural con igualdad, los cuales serán fruto de análisis, en especial aquellos que se reflejan en el mercado de trabajo.

Una de las particularidades principales de las regiones marginales del capitalismo periférico, como Santiago del Estero, es su dificultad para generar las condiciones que promuevan niveles adecuados de formación de capital. La debilidad del sector industrial en la estructura productiva y por ende, en la del empleo, deriva justamente en una deficiente demanda de

¹ De acuerdo con el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLaNAE, 1997)

mano de obra, que junto a la imposibilidad del sector rural de retener su fuerza de trabajo, conduce a la población excedente a buscar refugio en el sector servicios, dando lugar al proceso que en el presente trabajo se denomina: *terciarización forzada en actividades espurias*. Es a partir de ello que los sectores en estudio se convierten en sectores estrellas, para analizar el mercado de trabajo provincial.

En función de lo señalado, importa destacar que el territorio en estudio presenta una estructura productiva y del empleo rezagada y de reducido tamaño.

En la provincia ante la fragilidad en la absorción sostenible y productiva de mano de obra, propia de la debilidad del sector manufacturero, el destino de la fuerza de trabajo tuvo dos vías de acuerdo a las etapas históricas: migrar buscando horizontes laborales que la provincia no le ofrecía durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, o la inserción forzada en el sector servicios, donde el empleo público ejerció una fuerte influencia.

Lo cierto es que la estructura productiva en Santiago del Estero, ha sido incapaz secularmente de absorber empleo a un ritmo que permita sostener el crecimiento de la PEA, situación que reforzó la brecha, la segmentación laboral y la desigualdad en el mercado de trabajo. Ya en los años que toma este estudio, emerge como principal agente precarizador el “Estado”, el mismo que paradójicamente promueve y exige institucionalidad laboral en los otros sectores de la actividad económica, infringe toda legalidad y abusa del marco normativo impuesto a partir de la década de los noventa, propiciando el incremento de la pauperización laboral. Un “Estado”, que responde a los postulados de Fromm (1980), referido a que hace uso de un tipo de “autoridad irracional” basada en la fuerza y que explota a conciencia y voluntad a las personas sujetas a él.

La presente investigación se ubica en el marco de una provincia con referencias de un histórico rezago, y cuyo mercado de trabajo funcionó durante décadas en un estado de “equilibrio de bajo nivel”, ajustándose a través de la migración poblacional y la expansión del sector informal urbano (SIU), y del empleo público (Zurita, 1999).

Específicamente, se analiza el empleo y las formas de trabajo en los sectores estatales (administración pública, enseñanza y salud). El foco de atención, se sitúa en dichos sectores en primer término, por su relevancia fundamental en la captación y absorción de empleo. A su vez, el empleo público resulta un particular escenario para indagar respecto al solapamiento de modalidades ocupacionales, tanto ‘formales’ como ‘precarias’. Estas últimas no sólo son precarias, sino también en extremo

vulnerables y se concretan en los peculiares “contratos de locación de servicios”, existentes en la provincia como principal puerta de entrada al mercado de trabajo. Este tipo de contratación presenta matices para ser abordados tanto desde la sociología del trabajo, como desde encuadres de los estudios del clientelismo político y de los regímenes políticos.

El empleo en los sectores dependientes del Estado en la provincia, se caracteriza por ser segmentado en términos de calidad de empleo, productividad, y salarios al interior de cada uno. Por ello, la inquietud de indagarlos se ubica en torno a tres razones relevantes:

1- El sector público considerado *a priori* como garante del empleo de calidad, ha seguido una política de recursos humanos contraria a este fundamento, precarizado el trabajo con modalidades de contratación de extrema vulnerabilidad. Resulta importante remarcar que, durante el período en estudio, fue en el sector público donde se produjeron importantes conflictos y manifestaciones con ocupación de espacios públicos aglutinando a los únicos sectores (especialmente el sector de la enseñanza y salud), que registraron multitudinarias y reiteradas protestas sociales en la provincia, en manifestación contra el Estado y sus políticas precarizadoras del empleo, cuestionando la pauperización salarial, la falta de protección y derechos laborales.

2- La participación de los sectores administración pública, enseñanza y salud en el Producto Bruto Geográfico (PBG) en la provincia, es mayor a los registrados a nivel nacional, y tienen una fuerte representación en el mercado de trabajo santiagueño. En este sentido solo el sector de la administración pública central concentra más del 50% del empleo formal en la provincia en cualquier año de la serie.

3- La desigualdad en términos de productividad, salarios y calidad de empleo, resultan sumamente llamativos por sus diferentes matices y niveles de informalidad entre ellos, tornándose el sector salud sumamente crítico por su alto nivel de precariedad.

Finalmente, la delimitación del periodo de análisis responde a varios factores. En principio brinda la posibilidad de comparar el desempeño del empleo a partir no solo de los dos modelos políticos y económicos contrapuestos a nivel nacional en la década, sino a partir de las convulsiones políticas e institucionales a nivel provincial. Por otro lado, integra todas las fases de un ciclo económico: final de la fase de estancamiento y crisis del Plan de Convertibilidad, recuperación y comienzo del auge en la posconvertibilidad, que advierte ser también un elemento relevante para comprender la dinámica e incluso la cambiante política laboral entre modelos.

Los métodos y principales procedimientos utilizados, además de los básicos de la estadística descriptiva e inferencial, como la aplicación de series de tiempo y números índices y la herramienta de la estimación lineal, que determinó la tasa de crecimiento por sector, lo cual permitió acceder al análisis de los comportamientos sectoriales y caracterizar su participación y básicamente, advertir las tendencias y particularidades de los sectores en estudio. También el uso del software *Joint poin 04 (Surveillance Research Program)*, para el uso de la técnica de regresiones segmentadas, el cual permitió la determinación del cambio de tendencia estadísticamente significativo, en una serie de tiempo acotado.

Con esta investigación se pudo observar que la provincia responde a parámetros de regiones de escaso desarrollo, por la expansión de actividades heterogéneas y de baja productividad, que requieren escaso capital y poca calificación como el comercio, servicios personales (servicio doméstico) y sociales (como la administración pública). Estas actividades sirven de “resguardo”, al exceso de oferta de trabajo, o más estrictamente, a la insuficiente demanda de trabajo, debido a lo cual los trabajadores no han logrado ser absorbidos en los procesos productivos. La expansión del sector terciario, en este sentido, no estuvo ligada al desarrollo del continuo, agro-industria-servicios, sino que tiende a cumplir fundamentalmente un rol de “sector-refugio”. Es por ello que, en estos casos, y especialmente en Santiago del Estero, sería preciso hablar de una *terciarización forzada, con actividades espurias y no productivas*, como un nuevo tipo de terciarización, más allá de las conocidas y planteadas por la literatura como son, la terciarización complementaria y la terciarización sustitutiva.

El estudio de la segmentación y desigualdad del mercado de trabajo fue abordado en forma sistemática y evidenció particularidades sobre el comportamiento que fueron experimentando los sectores en estudio a lo largo de la década.

Las evidencias contribuyeron a confirmar la hipótesis general de trabajo: A lo largo del periodo en estudio la provincia evidencia una estructura productiva y laboral que sostiene un secular rezago en lo productivo, con escasa participación industrial lo que se traduce en un débil mercado de trabajo tendiente a profundizar la segmentación y desigualdad en términos de calidad de empleo indicado por la primacía de las categorías ocupacionales sin protección, empleos con salarios pauperizados y escasa productividad.

El “Estado” en este escenario, se ha sumado como un fuerte agente precarizador del empleo. Este comportamiento resulta al menos paradójico dado que es el mismo Estado, quien debe velar por el cumplimiento de la

ley. Para ello, ha establecido ante el congelamiento de los nombramientos en condiciones de formalidad, que la puerta de entrada al empleo en el sector público sean los contratos de locación de servicios (CLS). Con esto no solo se constituye en un importante agente precarizador, sino que desnaturaliza un instrumento creado para otros fines. Explicar la causa de este singular comportamiento, excede los propósitos de este estudio, pero solo a nivel de conjetura puede pensarse en el ahorro de cargas y contribuciones ante un presupuesto acotado, por un lado, y por otro a la sujeción de los empleados debido a la precariedad de la relación.

Asimismo, la evaluación de la información empírica elaborada sobre los atributos y vinculaciones entre estructura productiva y ocupacional de los sectores indagados, corroboraron la sensible relación entre estructura productiva, fases del ciclo económico y mercado de trabajo –tal como lo sostiene la teoría-, donde a base del uso del paquete estadístico joinpoint, se confirma que el cambio de tendencia ocurrido en el año 2002, es idéntico al cambio de la fase del ciclo.

Este aporte también contribuye a dar cuenta que, bajo los cambios tendenciales confirmados en relación a las fases del ciclo de la economía, se dieron también cambios de tendencias en el empleo, confirmando el fuerte vínculo entre la tríada “estructura productiva, fase del ciclo y empleo”. Vale argüir a estas contribuciones, un aspecto que se vincula a la clara presencia de la *histéresis del desempleo*, como un fenómeno que se añade a reafirmar la fragilidad del mercado de trabajo, como resultado de la estructura productiva y de los diferentes contextos políticos y económicos, donde la persistencia de la situación generada en fase recesiva, no pudo ser contrarrestada y subsanada totalmente iniciada la fase expansiva, dejando como resultado un nuevo escenario con mayor laxitud y debilidad del mercado de trabajo provincial (cambio negativo de tendencia).

Para la ocasión se realizó un análisis comparativo con nación, que añadió evidencias sobre los diferenciales en el mercado de trabajo a partir de la participación del empleo para todos los sectores económicos. Se evidenció para la provincia, su irrisoria generación de empleo en sectores de mayor dinamismo como la industria, dejando entrever también como los sectores principales se vinculan con un aspecto característico poblacional del territorio: el elevado nivel de ruralidad, donde el sector agrícola sostiene elevada relevancia, junto al comercio, servicio doméstico y sectores estatales, todos ellos caracterizados por baja productividad, escasa institucionalidad y remuneraciones, persistiendo y agudizando un mercado de trabajo de subsistencia.

El análisis sobre los sectores estatales, tuvo por propósito advertir el comportamiento particular que presentaron las categorías ocupacionales, productividad y salario real a lo largo de la década, que permitió arribar a los siguientes hallazgos:

- En principio, se corrobora que la mayor parte de los ocupados en la provincia en la primera década del siglo XXI, se concentra en el sector servicios con más de 65%, donde gravita con mayor importancia el Estado como principal empleador. Dentro del empleo estatal, quién sostiene mayor primacía es el sector de la administración pública (L) con un 13,5%, sobre el resto enseñanza (M) 9%, y salud (N) 4%. A su vez, se confirmaron disímiles comportamientos entre ellos, producto de la sensible influencia frente a los diversos contextos económicos, intereses políticos y regulaciones jurídicas nacionales y provinciales que los atravesaron y que forjaron dinámicas intersectoriales distintas.

- A nivel interdepartamental, se registró la mayor actividad laboral en el centro urbano Santiago- La Banda, como principales jurisdicciones de la provincia que concentraban la mayor cantidad de empleo en los tres sectores estudiados. La concentración del empleo que tienen estas localidades – que a su vez concentran más del 40% de la población- explica en gran parte la dinámica de la estructura ocupacional de la provincia. A su vez, resulta relevante destacar respecto a la dinámica de la estructura del empleo en los sectores, que sobresale la participación de la fuerza de trabajo femenina en actividades laborales como enseñanza (73%), en menor medida en salud (50%) y administración pública (34%), dejando un claro signo de la persistencia de atributos de una sociedad tradicional, puesto que la provincia a lo largo del tiempo no ha modificado este comportamiento en el mercado laboral.

- En cuanto a la *segmentación y desigualdad* laboral en la provincia, queda claro que el mercado de trabajo se encuentra segmentado no solo a nivel productivo, sino a nivel de su *estructura ocupacional*, es decir en las relaciones laborales que yacen sobre las formas de trabajo. Sobre ello, el período de mayor empleo no registrado y precarización laboral, estuvo acompañado de un proceso de recuperación económica junto a un cambio de modelo y no exactamente con el paradigma de mercado y de la flexibilización laboral, sino justamente a partir de su caída en el año 2002.

Por último, este panorama estuvo caracterizado por el bajo o nulo crecimiento de la productividad, la lasitud de actividades dinámicas de alta competitividad y, por lo tanto, de una exigua apertura a un cambio estructural virtuoso que incida directamente en el mercado de trabajo y la institucionalidad, donde las actividades de servicios se conformaron como

un sustituto irremediable de la expulsión de mano de obra del sector tradicional bajo un tipo de subsistencia informal.