

## **El empleo precario y la organización de los trabajadores en el sector público de la provincia de Mendoza**

Autor: Tapia Serrano, Martín

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNCuyo

Correo electrónico: [martintapiaserrano@gmail.com](mailto:martintapiaserrano@gmail.com)

Mesa n°: 30

Área de conocimiento: Sociología del trabajo

Palabras clave: trabajo precario; empleo público; sindicatos

El siguiente ensayo nace a partir de una serie de reflexiones realizadas en relación al trabajo precarizado en el sector público y la situación del mismo en estos últimos años en la provincia de Mendoza. El mismo se encuentra dividido en dos partes: la primera busca acercar algunos de los avances realizados para mi tesis de grado en la licenciatura de Sociología; la segunda pretende sumergirse en algunas discusiones referidas a las formas en que debe ser abordada la problemática pensando en su solución.

En tanto el presente trabajo posee un estilo ensayístico, no nos detendremos en la discusión teórica que en otros casos amerita el concepto de trabajo precarizado. Nos limitaremos a establecer que la precarización del trabajo es un fenómeno multidimensional que se encuentra asociado a las transformaciones en los modos de organización del trabajo que se sucedieron a partir de la reestructuración del capitalismo a nivel mundial, en las décadas del '70 y del '80 (de la Garza Toledo, E y Neffa, J., 2010). Y, junto a Julián D. (2014), entendemos que:

*De hecho las transformaciones sufridas en el mundo del trabajo en las economías centralizadas e industriales han significado procesos de 'readaptación' y reestructuración de las prácticas en el mundo del trabajo en las sociedades periféricas, dando forma a un nuevo escenario global, transnacional y de deslocalización de la producción capitalista (p.148).*

Y agregaremos que la condición del trabajador precarizado se ve expresada en la vulneración que sufre el mismo de muchos de los derechos que han caracterizado al empleo en blanco de planta. Y esto genera una segmentación entre el colectivo de trabajadores que,

entre otras cosas, genera serias dificultades para el abordaje colectivo de las problemáticas que los acosan.

### **Primea parte**

Como se mencionara más arriba, este apartado pretende compartir algunos de los avances realizados en mi tesina de grado (en proceso) para la Licenciatura en Sociología, la cual tiene por objetivo principal “indagar acerca de cómo han incidido diferentes formas de contratación precarias existentes en el sector público de la provincia de Mendoza, sobre la organización de los/as trabajadores/as, desde la pos-convertibilidad hasta la actualidad”.

El planteo de la problemática surgió del trabajo realizado hasta 2016 junto al equipo de investigación del cual formo parte<sup>1</sup> y lo fui refinando gracias a una beca EVC (Estímulo a las Vocaciones Científicas) del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional)<sup>2</sup>.

Puntualmente me gustaría referirme aquí a los avances realizados a partir de un estudio de caso, el cual busca dar cuenta de la situación de los trabajadores del *Departamento de Sistemas, de la Dirección de Tecnologías de la Informática de A.T.M.*<sup>3</sup>, organismo autárquico de la provincia de Mendoza.

Este caso reviste ciertas particularidades que no permiten hacer extensibles los resultados a todos los trabajadores del sector público<sup>4</sup>, sin embargo consideramos que resulta interesante analizar muchas de las dinámicas que se dan dentro de esta repartición.

La planta de dicho departamento se encuentra conformada por más del 25% de los trabajadores contratados bajo formas que podríamos considerar precarias. Se trata de tres modalidades diferentes que tienen en común el ejercer un duro flagelo a la estabilidad de estos trabajadores:

---

1 Se trata del proyecto acreditado por la SeCTyP de la UNCuyo “Trabajadores privados no registrados y trabajadores públicos precarios: dos caras de la ‘inclusión’ en la explotación laboral”. El equipo era dirigido por Carmelo Cortese y María del Carmen Llano y se encontraba conformado por Javier BAUZÁ; María Florencia BERTOLOTTI; Nancy Carla CARABACA; Laura Gabriela ESPECHE; Laura Elizabeth JARA; Miguel Ángel JIMÉNEZ; Mariana Lourdes LUCERO; Eliana Cristina ORTUBIA; Paula PERELLI; María Laura RAÍA; Ricardo ROJO BAIDAL; María Noelia SALATINO; Martín TAPIA SERRANO.

2 El plan de trabajo de la beca si titula: EL EMPLEO PRECARIO Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS/AS TRABAJADORES/AS. Los resultados de la misma se encuentran en proceso de evaluación.

3 La sigla A.T.M. hace referencia a Administración Tributaria Mendoza, organismo encargado de la recaudación impositiva de la provincia de Mendoza.

4 Una de las particularidades más importantes reside en que todos estos trabajadores poseen altos niveles de calificación.

- Trabajadores contratados en planta temporaria que han sido renovados en sus puestos durante años;
- Trabajadores contratados a través de un convenio con la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (A.C.A.R.A.), entidad privada encargada de pagarles el salario;
- Trabajadores contratados a través de un convenio con la Bolsa de Comercio de la Provincia de Mendoza, entidad privada encargada de pagarles el salario.

Cuando hablamos de la falta de estabilidad que sufren estos trabajadores nos referimos a incertidumbre que sufren los mismos en relación a su continuidad en el puesto de trabajo (Neffa, J. 2010), debido a que por el tipo de contratación que poseen pueden ser despedidos de un momento a otro sin necesidad de ser preavisados ni indemnizados.

De acuerdo a lo que hemos podido rastrear en las entrevistas, estos tres tipos de contratación revisten diferentes niveles de precariedad. La forma menos precaria sería la de los trabajadores contratados en planta temporaria, pues en este caso se reconoce el vínculo con el Estado y su salario es similar al de un trabajador de planta permanente.

En el segundo y el tercer caso nos encontramos con que, incluso, se encuentra desdibujado el empleador, pues los salarios ni siquiera los paga de forma directa el Estado, que es a quien se encuentran subordinados estos trabajadores de hecho (esto mismo sucede muchas veces cuando se dan contratos a través de fundaciones o a través de pasantías). Pero de estos dos, el caso de los trabajadores contratados a través de la Bolsa de Comercio de la Provincia de Mendoza es el más grave, ya que poseen un salario sensiblemente menor al de los otros dos casos y ni siquiera se les entrega bono de sueldo (en el caso de los trabajadores contratados por ACARA, dicha entidad si les entrega), sino que los mismos revistan como cuentapropistas.

Es menester aclarar que estos tres tipos de trabajadores llevan su labor a la par de trabajadores de planta permanente.

Todo lo descripto hasta aquí genera una segmentación del conjunto que dificulta el abordaje colectivo de sus problemáticas. Esto impone reglas diferentes de negociación para ambos grupos, corriendo los precarizados con una fuerte desventaja. Incluso, sucede que los trabajadores contratados a través de ACARA se encuentran afiliados a un sindicato

diferente al de todo el resto de los trabajadores, que ni siquiera tiene incumbencia en el sector público.<sup>5</sup>

Entre las dificultades que genera dicha segmentación a la organización de los trabajadores por la mejora de sus condiciones, una de las más graves que se ha registrado ha sido la utilización de grupos de trabajadores precarios como “rompe-huelgas involuntarios”. Un referente sindical nos decía:

*(...) Mirá, nosotros en Rentas hacíamos un paro y le parábamos Rentas, y ellos mandaban a trabajar a los de ACARA a las bocas de atención. Les decían, “ustedes tienen que ir a trabajar”. Nosotros íbamos y les decíamos “loco, nos están cagando ustedes...”. Y nos respondían “no, nos están obligando”. Era cierto... nosotros los entendíamos.*

La situación arriba descrita lleva a que los sindicatos deban desarrollar nuevas estrategias para poder llegar al grupo de trabajadores contratados de manera precaria. En el caso estudiado, por ejemplo, podemos ver que aquellos permiten la afiliación a trabajadores que no son de planta y les brindan asesoramiento, sin realizarles ningún tipo de descuento hasta que su situación de revista sea mejorada. Sin embargo, esto parece resultar insuficiente para lograr acabar con la precarización, por diversos motivos.

El estudio realizado me ha llevado a complejizar la hipótesis inicial en relación a las causas por las que se da la precarización. Entiendo que el origen de la misma se debe a: 1) un cambio en la concepción del rol del Estado influenciado por la ideología neoliberal, que entiende que el Estado debe tener una planta de personal flexible organizada bajo las nuevas lógicas gestadas al calor de la reestructuración capitalista; 2) la corrupción dentro del aparato Estatal, que tiene como correlato un fuerte clientelismo político (cuestión que se da más allá del signo político que gobierne); 3) la necesidad de fragmentar y disciplinar al conjunto de los trabajadores.

Por último, considero importante mencionar que un fuerte obstáculo con el que me he topado en esta investigación fue la falta de datos oficiales confiables que dieran cuenta de la extensión de la precariedad en el sector público. Los Informes de Responsabilidad Fiscal (a los cuales accedí para realizar un acercamiento cuantitativo a la problemática en la investigación que desarrollé junto al equipo que ya mencioné anteriormente) solamente

---

<sup>5</sup> Del resto de los trabajadores, prácticamente la totalidad se encuentra asociado a SITEA.

relevan la Planta permanente, la Planta temporaria y los Contratos de locación del Sector público de la provincia de Mendoza. De esta manera, dejan de lado una gran variedad de “otras” formas precarias de contratación vigentes, las cuales no aparecen registradas de manera conjunta en ningún lado. Cuando en una de las entrevistas realizadas consultábamos a un referente sindical sobre la existencia de algún registro de las mismas nos decía: “No, no aparece en ningún lado. Es creatividad pura. (...) Es creatividad pura”. Está de más decir que esto resulta no sólo un obstáculo para mi investigación, sino que también representa un escollo para cualquier tipo de Política Pública que se quiera tomar al respecto.

### **Segunda parte**

Hace unos pocos días he leído una nota en un diario de la provincia de Mendoza donde un abogado critica el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la provincia en el caso Alaniz. En dicho artículo el autor cuestiona que la corte haya protegido el pase a planta permanente de un trabajador del Estado a través de un acuerdo paritario, por entender que de esta forma se está vulnerando el derecho de todos los ciudadanos a tener igualdad de oportunidades de acceder a un cargo público.

Considero que el autor de dicha nota tiene razón algo: el pase a planta permanente a través de las paritarias no es la manera correcta, pues de acuerdo con lo que reza el artículo 3 del Escalafón del empleado público (Ley 5.126) “*toda vacante de la administración pública será cubierta obligatoriamente por concurso de antecedentes y oposición*”. Como bien explica el letrado, el concurso es la única forma de cumplir con los dos requisitos fundamentales para cubrir una vacante en el empleo público: la igualdad (de oportunidades) y la idoneidad.

Ahora bien, hay un problema anterior al pase a planta a través de una paritaria, respecto del cual, a mi humilde entender, el autor no realiza un abordaje suficientemente profundo. El llamado a concurso en el Estado provincial ha sido, desde hace décadas, una “cosa rara”. En una entrevista realizada para el proyecto de investigación que he mencionado anteriormente, una referente en temas de empleo público nos decía:

*(...) en la administración pública, nunca se llamó a concurso. Dos o tres experiencias hubo, nada más, de llamado a concurso. Entonces, ahí empieza lo*

*que yo te digo: la 'precariedad legal' ¿Por qué? Porque como no se hacían concursos, la gente entra, pero entraban en carácter de interinos. Entonces, todo el mundo entró como... te estoy hablando, décadas... ha entrado como interino. Recién en el año... no me acuerdo, debe haber sido cerca de los 2000, por ahí, hubo una paritaria en donde efectivizaron a toda la gente que estaba interina para atrás. (Cortese, C. et al, 2016).*

Lo que hay antes del pase a planta logrado a través de un acuerdo paritario, es la precarización de los trabajadores hecha regla en el Estado. Una situación que ningún gobierno, ni radical ni peronista, ha logrado solucionar (¿habrán querido?), a pesar de que el Estatuto del Empleado Público, en su artículo 8, establece claramente que el personal temporario (cualquiera sea su forma de contratación),

*(...) se emplea exclusivamente para la realización o ejecución de trabajos y/u obras de carácter temporario, estacional o eventual, que por su naturaleza o transitoriedad no pueden ser realizados por el personal permanente. Esta clasificación comprende al personal que, desempeñando las funciones puntualizadas en el párrafo precedente y cualquiera sea la forma de instrumentar la relación laboral, revista como personal eventual contratado (mensualizado, jornalizado, destajista y reemplazantes).*

El abogado autor de la nota que cito es (de acuerdo a lo que aclara el diario) “litigante pro bono en casos de ausencia de concursos públicos para entrar en la Administración”. Concretamente, a lo que se está oponiendo es a los pase a planta logrados a través del último acuerdo paritario celebrado por la gestión de Paco Pérez.

Es cierto que dicho acuerdo paritario se encontraba cubierto de ciertas irregularidades que no son para nada defendibles, pues a través del mismo se pretendía que pasaran a planta varias personas que ocupaban cargos políticos que, de acuerdo a lo que establece el Estatuto del Empleado Público deben cesar en sus cargos al fin de la gestión que los colocó (al menos, claro, que la nueva gestión los quiera mantener). Sin embargo, la mayoría de las personas que se vieron beneficiadas por esa paritaria estaban lejos de ser ñoquis, como se los denominara mediáticamente por esa época.

Como ya aclaré más arriba, no considero que la forma correcta de lograr el pase a planta permanente en el Estado sea a través de acuerdos paritarios. El llamado a concurso, forma

contemplada en la legislación vigente, es la manera en que las cosas se deberían hacer. Sin embargo, los gobiernos que se han sucedido durante décadas en la provincia, más allá de su color político, parecen no dejar otra opción. Quizás por esto es que las estrategias que se han dado los sindicatos del sector público muchas veces han corrido en este sentido.

La actual gestión, que criticó fuertemente la forma en que se llevó adelante la regularización de muchos de los trabajadores del Estado provincial, no ha cambiado las cosas. Los trabajadores contratados bajo formas sumamente precarias siguen siendo algo común en el Estado, los llamados a concurso se siguen haciendo esperar. Al respecto, un referente de uno de los sindicatos que representan a los trabajadores del Estado me decía en una entrevista:

*Han llamado a concurso hace poco tiempo atrás, pero fue un fracaso. Porque no les calienta tampoco mucho.*

*(...) mientras tanto... acá se jubiló pirulo, Jefe de un Sector. Entonces ese cargo hay que cubrirlo, no puede estar sin jefe, es el que organiza el laburo. ¿Qué hacen? No llaman a concurso, lo digitan. Dicen, “bueno... te vamos a nombrar en ese cargo hasta que se llame a concurso”. Y pasan los años, ya llevamos 1 año y 4 meses y solamente llamaron a concurso en una repartición y resultó un fracaso porque el decreto de concursos está mal reglamentado y no se aplica.*

*En ATM hay un montón de gente que se ha jubilado que ocupa puestos de jefe de departamento, no es poca cosa. Bueno, lo han nombrado a dedo...*

***Entonces venimos diciendo “convoquen a paritarias, llamemos a concurso”. Se hacen los boludos.***

*Con ese criterio han avanzado y no les calienta cumplir con nada. Es más, ahora ya se están sacando la careta desembozadamente. Sabemos que en diferentes reparticiones están tomando gente con contratos de locación y que están vinculados con ellos por alguna u otra cosa.*

Por otro lado, recuerdo que hace un tiempo tuve la oportunidad de escuchar en un congreso a uno de los abogados de AMPROS (Asociación Mendocina de Profesionales de la Salud), quien explicaba que desde dicho gremio también pedían el llamado a

concurso para regularizar la situación de quienes se encuentran bajo contratos precarios. Como podemos ver, de hecho, desde varios de los sindicatos plantea la necesidad de llamar a concurso, sin embargo es desde los diferentes gobiernos de donde nace la negativa.

Mientras tanto, muchos de aquellos trabajadores que sostienen, bien o mal, el funcionamiento administrativo del Estado, siguen siendo precarizados gestión tras gestión. Con el agravante de que a cada cambio de signo político, temen por perder su puesto. Al respecto, uno de los trabajadores del Departamento de Sistemas de ATM me comentaba en una entrevista:

*En el cambio de gestión hubo persecución hacia algunos militantes, y en esa bolsa nosotros íbamos adentro porque no sabían quiénes éramos. Sin embargo, nosotros habíamos pedido una audiencia con el administrador para decirle que nosotros no teníamos nada que ver, que éramos trabajadores que estábamos ahí por la pasantía. Tratar de explicarle que estábamos en bolsa de comercio. Sin embargo, a los dos o tres intentos de reuniones nunca se presentó, nunca apareció.*

*Después nos cambian al director general de rentas. Él nos atiende y nos dice que no sabe cuánto tiempo más vamos a estar ahí, si vamos a seguir o no; le echaba la culpa a que la gestión anterior había hecho algo muy feo con lo de la bolsa de comercio, que no era legal, no sé qué... Pero bueno, pasó enero, febrero, marzo del 2016. Nos pedían informes de tarea muy detallados para ver si servíamos. Ellos decían eso “no sabemos si sirven ustedes”. Yo estaba muy enojado.*

*Ese cambio de gestión a mí me provocó un fuerte choque psicológico. Estaba en la facultad, tenía que estudiar, pero no podía dejar de pensar si al otro día tenía que ir a trabajar o no. Llegaba fin de mes y no sabía qué me iban a decir al otro día.*

*Después nos dicen que íbamos a seguir, que íbamos a firmar un contrato para bolsa de comercio. Lo que creo que fue simbólico, para lavarse las manos de lo que había dicho de la gestión anterior. Porque, al final, **hoy después de un año seguimos trabajando de la misma forma.** Y ahora están*

*viendo cómo hacer para hacernos unos contratos, mientras hay gente pasando a planta todo el tiempo. Mientras hay despidos, hay gente entrando por atrás. Hay contratos nuevos, no sólo en planta, sino de servicio al Estado. Y a nosotros nos mantienen ahí.*

Estoy fuertemente convencido de que es necesario comenzar a regularizar las plantas del Estado y que, para ello, el ingreso debe darse a través de concursos. Sin embargo, antes de pensar en la gente que va a entrar a trabajar en el Estado, creo que es necesario pensar en quienes ya se encuentran sosteniendo funcionamiento del mismo. En este sentido, aunque no creo que sea la mejor manera, nunca me opondría a que todos aquellos trabajadores que se encuentran contratados bajo formas precarias sean pasados a planta de manera directa y masiva a través de un acuerdo paritario por una única vez.

Es cierto que muchas veces el ingreso al empleo público se da por contactos; sin embargo, como me explicaba el referente sindical al que ya he citado, las gestiones pasan y las personas quedan. Esas personas que quedan son trabajadores que se van a reconocer en el de al lado, más allá del período en el que uno y otro hayan entrado. El entrevistado me comentaba al respecto:

*Encima entran ellos y ponen gente de su palo. ¡Pasa un tiempo y se transforman en compañeros nuestros! Pasan la misma que nosotros, tienen los mismos problemas que nosotros, la única diferencia con ellos es que son ultra-precarios.*

En este sentido, creo que los pases a planta a través de paritarias deben ser leídos como conquistas parciales logradas por los gremios estatales, frente a la desidia de los políticos.

Sin embargo, considero que esta dicha estrategia no debe ser privilegiada por encima del pedido de apertura de concursos. Esa es la mejor manera de acabar con las formas precarias de contratación dentro del sector público; y la misma depende de la voluntad política de quienes gobiernan. Esa voluntad política debe ser instada a aparecer por los sindicatos del sector y por la ciudadanía en general.

Para cerrar, creo oportuno remarcar que acabar con la problemática de la precarización en el Estado es el primer paso que debe darse si se quiere combatir su homólogo en el sector privado, el cual es mucho mayor en términos cuantitativos. Ambos, resultan serios desafíos en el camino de mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras.

## **Bibliografía:**

- ALOS MONER, R. (2008). Segmentación de los mercados de trabajo y relaciones laborales. El sindicalismo ante la acción colectiva. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 26 Núm., 1.
- Antunes, R. (2006). El caracol y su concha: ensayo sobre la nueva morfología del trabajo. *Revista Herramientas*, n° 31, Marzo del 2006.
- Boulin, I. (3 de Junio de 2017). Un paso atrás en el ingreso a la carrera administrativa pública. *Diario Los Andes*: <http://www.losandes.com.ar/noticia/un-paso-atras-en-el-ingreso-a-la-carrera-administrativa-publica>.
- Carreras, I. (2013). Dos ciclos en la historia de la clase obrera argentina. Recuperado el 25/08/2013- 11:44 hs de <http://www.argenpress.info/2013/08/dos-ciclos-en-la-historia-de-la-clase.html>
- Cortese, C., Llano, M. C., et al. (2011). ¿Cambios en la distribución de la riqueza en la última década? Crecimiento económico e impactos sociales en la población de Mendoza. Informe final Investigación. Mendoza: FCPyS, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, UNCuyo.
- CORTESE, C., Llano, M. C., et al. (2012). Estrategias de desarrollo y políticas sociales para una redistribución de ingresos en el marco de un modelo concentrador de la riqueza. Informe de avance. Mendoza: FCPyS, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, UNCuyo.
- Cortese, C., Llano, M. C., et al (2016). Trabajadores privados no registrados y trabajadores públicos precarios: dos caras de la inclusión en la explotación laboral. Mendoza 2003/2013. Mendoza: FCPyS, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, UNCuyo.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. Y NEFFA, J. (2010). Modelos económicos, modelo productivo y estrategias de ganancia: conceptos y problematización. En *Trabajo y modelos productivos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México, y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal / coordinado por Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa. - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010. P. 15-52.*

- Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en la Argentina: ¿quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162*. Buenos Aires: CIPPEC
- ENGELS, F. (1881). *El sistema del trabajo asalariado*. Edición digital: Marxists Internet Archive (www.marxists.org). 2013.
- GÓNGORA SOBERANES, J., RODRÍGUEZ LAGUNES, J., LEYVA PIÑA, M. (2006). Los estudios sobre sindicalismo en América Latina y México. *Revista Veredas, UAM*. México 2006.
- JULIÁN, D. (2014). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: una contribución al debate desde América Latina. *Revista Trabajo y Sociedad*, n°23, invierno del 2014.
- NEFFA, J. (director) (2010). Empleo, desempleo & políticas de empleo. En *CEIL-PIETTE CONICET. 2010*
- OIT (2012). Del trabajo precario al trabajo decente: documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario. Publicación de la *Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)*. OIT. Ginebra.
- Poblete, L. (2013), Deslaborización y trabajo independiente dependiente en la administración pública nacional (1995 – 2007). *Papeles de Trabajo*, Año 7, N° 12, 2° semestre de 2013, pp. 102-121.
- Standing, G. (2014). Por qué el precariado no es un concepto espurio. *Sociología del trabajo*, n° 82, otoño de 2014, pp. 7-15.