

## **SAN LUIS: DEL EMPLEO INDUSTRIAL AL REFUGIO ESTATAL. CAMBIOS Y DESPLAZAMIENTOS EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL**

*Mónica Páez*

A partir de la implementación de las leyes de promoción industrial, en la provincia de San Luis se configuró una estructura sectorial del empleo con características particulares respecto de la del resto del país. En efecto, hasta la década de 1990, el sector secundario de la economía concentraba aproximadamente el 50% de los ocupados. Sin embargo, desde 1991 este escenario se modifica y aumentan los ocupados en el sector terciario de la economía.

La pérdida de peso de la industria como generadora de empleo no fue compensada por un incremento de otros sectores productivos: las ramas que muestran un comportamiento expansivo son Servicios y Sector Público. Como resultado de estos desplazamientos, se modificaron también la estructura de las ocupaciones y las calificaciones requeridas: quienes se habían capacitado laboralmente trabajando en la industria se encuentran hoy en un escenario en el cual sus calificaciones han perdido valor en un mercado que ahora demanda distintos saberes y capacidades. Frente a esto, el empleo estatal y las ocupaciones de baja calificación en el sector Servicios configuran un refugio, una alternativa a la desocupación.

Este trabajo analiza los cambios, rupturas y continuidades en la estructura ocupacional de la provincia de San Luis a partir de datos provenientes de los Censos Nacionales de Población y Vivienda y de la Encuesta Permanente de Hogares.

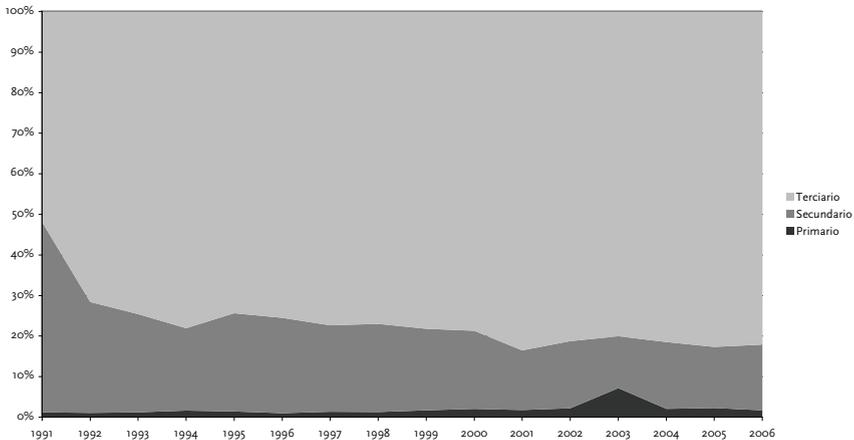
### **DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO**

Desde el inicio de la década de 1990, en la Argentina creció el empleo en los servicios y actividades terciarias y disminuyó en la industria y la construc-

ción. Vale decir, la estructura productiva y la forma en que la sociedad se organiza para la producción y distribución de las riquezas variaron hacia un escenario marcadamente diferente, relacionado, entre otras cuestiones, con la apertura a los mercados externos y con las nuevas estrategias de competitividad.

Estos procesos, si bien visibles para el total del país, tuvieron una expresión particular en la provincia de San Luis. En efecto, como consecuencia de la puesta en marcha de las leyes de promoción industrial,<sup>1</sup> en esa provincia el empleo en el sector secundario de la economía llegó a concentrar aproximadamente al 50% de los ocupados (Páez, 2004). Pero, a lo largo de la década de 1990, los beneficios de la promoción llegaron a su fin. Esto, sumado a los procesos más generales ya mencionados, llevó a que comenzara a caer la ocupación en el sector industrial y a que este sector fuera paulatinamente reemplazado por el sector terciario como principal generador de empleo.

**Gráfico 1. Ocupados por sector. Aglomerado San Luis y El Chorrillo**



Fuente: Elaboración propia según datos de EPH-INDEC.

Como puede observarse en el gráfico, hacia el final de la serie analizada el sector secundario de la economía apenas daba cuenta del 15% de la ocupación, frente al 82,5% del sector terciario. El hecho de que más del 80% de los ocupados pertenezca al sector terciario de la economía implica, además, que cambian notablemente las condiciones de la ocupación. En efecto, esta reestructuración

<sup>1</sup> En 1982, la Ley Nacional 22.702 otorgó a las provincias de San Luis y Catamarca un conjunto de beneficios promocionales que implicaban fuertes incentivos al capital para la radicación de industrias en áreas periféricas de la economía nacional.

supone la pérdida de empleos formales y mayoritariamente estables y su reemplazo por empleos precarios e inestables en el sector terciario.<sup>2</sup>

## EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD

El comportamiento de los distintos indicadores de empleo según ramas de actividad económica posibilita una aproximación al análisis de la dinámica sectorial, es decir, brinda la posibilidad de considerar el sector de la economía al que pertenece el establecimiento dentro del cual la persona ejerce su empleo.

Como punto de partida, la información provista por los censos nacionales permite hacer un examen descriptivo sobre la totalidad de la población y detectar las variaciones a largo plazo.

El dato más relevante registrado entre 1980 y 1991 se refiere al aumento de los ocupados en la *Industria*. En efecto, mientras que en 1980 la *Industria* concentraba sólo al 10% de los ocupados, en 1991 –luego de la puesta en marcha de las leyes de promoción industrial– agrupaba a más del 23%. Sólo hubo otras dos ramas que crecieron, aunque en porcentajes mucho menores: *Comercio, restaurantes y hoteles* y *Finanzas, seguros, inmuebles y servicios a las empresas* (Páez y Bussetti, 2005).

El resto de las ramas consideradas redujeron su participación en ese período. La caída fue particularmente significativa en el caso de *Agricultura, caza, silvicultura y pesca* y en el de la *Construcción*: ambas perdieron alrededor de un 30 por ciento.

Si se consideran las variaciones registradas entre 1991 y 2001, se advierte que la *Industria*, si bien aún agrupa a una parte importante de los ocupados, pierde más del 35% de participación, aunque sigue concentrando al 20% de los ocupados. Por oposición, los *Servicios financieros* muestran el incremento más pronunciado: 40%; sin embargo, sólo emplean al 4% de los ocupados. También registran un comportamiento ascendente la *Construcción* y el *Transporte*.

2 Si bien no existe un acuerdo teórico generalizado acerca de la necesidad de este traslado, estudios realizados para la Provincia de San Luis han encontrado que la mayoría de quienes trabajan “en negro” (no registrados) lo hacen en el sector terciario de la economía. Al mismo tiempo, se ha comprobado que el nivel de protección del asalariado aumenta junto con el nivel de ingreso, lo cual coloca a quienes menores ingresos reciben en condiciones de mayor desprotección (Véanse Páez *et al.*, 2004; Bussetti y Páez, 2005).

**Cuadro 1. Distribución de la población ocupada según rama de actividad económica (en %)**

Rama de actividad económica	1980	1991	2001
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	16,9	11,8	11,0
Explotación de minas y canteras	1,7	1,3	0,6
Industrias manufactureras	10,3	23,1	20,1
Electricidad, gas y agua	1,9	0,9	0,6
Construcción	12,8	9,1	10,1
Comercio, restaurantes y hoteles	12,6	16,0	15,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,8	4,2	4,9
Finanzas, seguros, inmuebles y serv. a las empresas	2,2	3,0	4,2
Servicios comunales, sociales y personales	30,4	29,8	30,1
Actividades no bien especificadas	6,5	0,9	3,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001.

En valores absolutos, entre 1980 y 1991 se registró más de un 52% de ocupados. En el mismo período, la población de la provincia se incrementó en un 33,6%. Entre 1991 y 2001, si bien la población también registró un crecimiento importante (28,4%), la cantidad de ocupados sólo creció alrededor de un 3%. Consecuentemente, fue a partir de la década de 1990 cuando el mercado laboral sanluisense comenzó a mostrar signos de deterioro, a pesar de contar aún con los beneficios de la promoción industrial.

Este análisis se puede complementar con la información obtenida a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que, aunque tiene una cobertura geográfica más acotada,<sup>3</sup> permite un seguimiento a lo largo de períodos de tiempo más reducidos, acortando la brecha intercensal.

La evolución de las distintas ramas de actividad a lo largo del período considerado<sup>4</sup> confirma la pérdida de peso de la *Industria* como generadora de empleo: redujo más de un 40% su participación. La *Construcción*, por su parte, ha mostrado considerables fluctuaciones, aunque, si se consideran los extremos de la serie analizada, se observa un incremento del 51 por ciento.

3 La EPH que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos se releva en el caso de San Luis sólo en la capital provincial y en uno de sus suburbios, lo cual implica que solamente tiene en cuenta al 44% de la población total.

4 La serie se ha definido en función de la disponibilidad de las bases usuarias para el aglomerado San Luis-El Chorrillo.

**Cuadro 2. Ocupados por rama de actividad agrupadas. San Luis y El Chorrillo, 1992-2006 (en %)**

Rama	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Act. primarias	1,1	1,2	1,7	1,4	1,0	1,3	1,3	1,7	2,0	1,8	2,2	1,3	1,8	1,9	1,8
Industria	27,3	24,2	20,3	24,1	23,5	21,3	21,7	20,1	19,2	14,7	16,5	14,8	16,5	15,2	16,3
Construcción	7,2	6,7	12,0	9,8	8,2	9,4	10,7	12,7	11,5	13,2	9,0	10,2	9,3	9,6	10,9
Comercio	15,8	17,0	16,0	13,9	15,7	16,8	17,8	18,1	15,1	16,3	14,4	16,4	11,9	12,6	16,9
Servicios	18,3	19,4	18,1	20,6	22,1	22,3	21,2	22,8	23,1	23,6	23,9	25,4	21,5	19,9	17,2
Sector Público	30,4	31,3	31,9	29,7	29,4	28,4	27,2	24,5	29,0	30,4	33,8	31,9	38,8	40,7	36,9
Otros	0,1	0,2	0,0	0,5	0,1	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EPH-INDEC.

El hecho de que la única rama productiva que muestra expansión sea *Actividades primarias*, que sólo representa el 1,8% de los ocupados, mientras que el resto de las actividades tradicionalmente consideradas “productivas” se encuentra claramente en declive, marca una pauta de la transformación de la estructura productiva de la provincia.

Si se compara la evolución promedio de la ocupación en las distintas ramas a lo largo de las dos décadas se advierte que la industria perdió casi un 30% de participación, retracción que parece haber sido compensada por un aumento de ocupados en el sector público (casi un 20%) y en la construcción y los servicios (17% entre ambos).

Si se fragmenta la serie temporal para considerar el período 2002-2006, se evidencia claramente que la incidencia del Estado ha sido mayor en lo que va de la década de 2000.

En síntesis, en San Luis la distribución sectorial del empleo muestra un desequilibrio: crece principalmente en las actividades terciarias y cae marcadamente en la industria manufacturera.

Es cierto que en las economías desarrolladas se ha descrito también un desplazamiento sectorial del empleo desde la industria hacia los servicios –tercerización–, pero, evidentemente, este desplazamiento no se puede analizar de la misma forma en una sociedad en la cual los servicios –en su mayor parte, no integrados en cadenas productivas– se convierten en actividades refugio para los trabajadores expulsados.

## LOS REFUGIOS

Frente a la evidencia de que el sector industrial se mostraba incapaz de absorber mano de obra<sup>5</sup> y de que muchos sanluisenses tenían dificultades para insertarse en el mercado laboral, en el año 2003 el gobierno de la provincia puso en marcha el Plan de Inclusión Social *Trabajo por San Luis*.

El objetivo declarado del Plan se dirigía a eliminar la desocupación. Consecuentemente, podían inscribirse como beneficiarios todos los sanluisenses que así lo desearan, con la salvedad de que no tuvieran un empleo registrado. Las tareas previstas por el Plan como contraprestación se relacionaban, en una primera etapa, con la limpieza de paseos públicos. Más adelante surgió el Plan de Seguridad Comunitaria, cuyos miembros fueron reclutados dentro de los beneficiarios del Plan de Inclusión. La tarea que realizan estos beneficiarios se orienta a prevenir situaciones que pudieran requerir el auxilio de la fuerza policial.<sup>6</sup>

Aunque la ley que da origen al Plan sostiene que se dirige a todos aquellos *dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo*, los beneficiarios realizan tareas que exigen una escasa calificación: desmalezamiento de parques públicos y caminos con herramientas como picos y palas.<sup>7</sup> Resulta difícil sostener que esta tarea mejore su calificación profesional o sus posibilidades de acceder a nuevos empleos en el sector privado.

Por otro lado, estos “empleos” que provee el Estado, si bien suministran un ingreso a los beneficiarios, distan mucho de ser empleos de calidad: los beneficiarios no cuentan con aportes jubilatorios ni recibos de sueldo, no reciben su pago en pesos sino en “Cheques de Inclusión”, no tienen vacaciones ni días por enfermedad pagos y tampoco aguinaldo.

Sin embargo, el Plan parece haberse configurado en un refugio idóneo tanto para los desplazados por las modificaciones en la industria como para los jóvenes que no conseguían insertarse en el mercado laboral y para las mujeres que, no siendo jefes de familia, vieron en el Plan una forma de complementar los ingresos del hogar.

Como consecuencia, a pesar de que el empleo en el sector público se redujo a partir de los procesos de privatización y achicamiento del Estado, en la provincia de San Luis da cuenta de más del 40% de los puestos de trabajo. Así, a través de la obra pública o, principalmente, de los programas sociales de empleo, el Estado provincial ha llegado a convertirse en el mayor empleador de la

5 A lo largo de la década de 1990 la desocupación se duplicó.

6 En la práctica, los integrantes de Seguridad Comunitaria tienen como tarea vigilar una o dos manzanas de la ciudad. No cuentan con capacitación en seguridad y tampoco portan armas.

7 De hecho, popularmente se conoce a los beneficiarios del Plan como “los pico y pala”.

economía provincial, desplazando al sector privado en la generación de puestos de trabajo.

De hecho, las últimas mediciones de la tasa de desocupación indican una importante reducción del número de desempleados: el porcentaje es de apenas el 2% en el segundo semestre de 2006.

Si bien, en función de las características de los “empleos” que provee el Plan, deberían tomarse ciertos recaudos antes de decidir si se los debe incluir como *puestos de trabajo*, a los fines de la medición del desempleo, el INDEC considera que los trabajadores que reciben ingresos del Plan están *ocupados*.

Cabe tener en cuenta, además, que una parte importante de los ocupados en planes aparecen registrados en la EPH como trabajadores de servicios sociales, no del sector público, lo que indica también la influencia de la cantidad de “empleos” generados en el Plan sobre las otras ramas de actividad. Por ejemplo, el análisis de la distribución de la población ocupada de la provincia de San Luis según el carácter y calificación laboral indica que al año 2003 –puesta en marcha del Plan– el rubro *Servicios varios* concentraba al 27,4% de los ocupados y al 71% de los beneficiarios del plan. Si se toman los datos en conjunto, se advierte que la EPH registra a los beneficiarios del Plan como *trabajadores de servicio de limpieza no doméstica (no calificado)*, dentro del rubro *Servicios varios*, que, junto con el rubro *Servicios Sociales Básicos*, concentran al 40% de los ocupados, como puede observarse en Cuadro 3.

**Cuadro 3. Ocupados según carácter de la ocupación (CNO). San Luis y El Chorrillo, 2003-2006 (en %)**

Ocupaciones de:	2003	2004	2005	2006
0 Dirección	3,4	2,8	3	3,9
1 Gestión adm., de planificac. y control de gestión, juríd. legal	4,7	5,8	9,2	7,2
2 Gestión presupuestaria, contable y financiera	2,5	3,0	3,0	3,1
3 Comercialización, transporte, almacenaje, telecomunicac.	16,8	16,4	14,1	19,8
4 Servicios sociales básicos	13,6	15,2	16,3	16,6
5 Servicios varios	27,4	23,6	25,4	20,6
6 Agrícolas, ganaderas, forestales, de la caza y pesca	1,7	3,4	1,6	1,6
7 Producción extractiva, energética, de construcc. e infraest.	14,2	10,6	10,4	10,6
8 Producción industrial, artesanal y de reparac. de bs. de cons.	13,7	17,5	15,9	15,1
9 Auxiliares de la producc. de bienes y prestac. de servicios	1,9	1,8	0,9	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EPH-INDEC.

Adicionalmente, en las últimas mediciones, probablemente como consecuencia de la implementación del Plan de Seguridad Comunitaria, se puede advertir un traslado desde el rubro de *Trabajadores de limpieza no doméstica* a *Trabajadores de servicios de vigilancia y seguridad*.

Por otro lado, si se considera la calificación de las ocupaciones se advierte que el 80% corresponde a puestos sin calificación, lo cual indicaría que los servicios que más han crecido son los que no requieren de capacitación alguna para su desempeño.

En la estructura ocupacional general, el 52% corresponde a funciones operativas y el 28% a empleos que no requieren calificación. Tomando estos datos en conjunto, se advierte que más de dos tercios de los puestos de trabajo corresponden a ocupaciones de nula o escasa calificación, mientras que los profesionales y técnicos no alcanzan a cubrir un 20 por ciento.

## CONCLUSIONES

Desde la implementación de las leyes de promoción industrial, en la provincia de San Luis se configuró una estructura sectorial del empleo que presentaba características particulares dentro del contexto del país. En efecto, hasta la década de 1990, el sector secundario de la economía concentraba aproximadamente el 50% de los ocupados. Pero desde 1991, se produce una pérdida creciente de empleos en la industria que aparece compensada por un aumento de los ocupados en el sector terciario de la economía. En la actualidad, el sector secundario apenas da cuenta del 15% de la ocupación, frente al 82,5% del sector terciario.

También se estancaron o decayeron otras ramas productivas. De hecho, la única que mostró un movimiento expansivo fue *Actividades primarias*, que solamente representa el 1,8% de los ocupados. A pesar de que la provincia –al menos en los últimos veinte años– se ha considerado “industrial”, muy por el contrario, las ramas que se han expandido son *Servicios* y *Sector público*.

Estos desplazamientos también han afectado a la estructura de las ocupaciones y las calificaciones requeridas: en la estructura ocupacional general, el 52% corresponde a funciones operativas y el 28% a puestos que no requieren calificación. Y tomando estos datos en conjunto, se advierte que, mientras que profesionales y técnicos apenas alcanzan al 20%, dos tercios de los puestos de trabajo corresponden a ocupaciones de nula o escasa calificación.

En efecto, solamente en el sector de servicios relacionados con alimentación, alojamiento, servicio doméstico y de limpieza y otros servicios personales ha aumentado el número de puestos de trabajo para todos los niveles de calificación. Particularmente, la mayor tasa de crecimiento corresponde a las funciones operativas.

Los servicios sociales básicos, que reúnen al mayor porcentaje de ocupados, mantienen una tendencia estable, aunque cambia su composición: menor cantidad de puestos profesionales y aumento de las ocupaciones operativas.

En síntesis, a pesar del fuerte impacto positivo generado en la provincia por los planes de promoción industrial, en la actualidad el sector terciario ha reemplazado al sector productivo de la economía en la generación de empleo. Consecuentemente, quienes habían adquirido una capacitación laboral trabajando en la industria, se encuentran hoy en un escenario en el cual sus calificaciones han perdido valor en el mercado, que requiere distintos saberes y capacidades. Frente a esto, el empleo estatal –particularmente el Plan de Inclusión Social– y las ocupaciones de baja calificación en el sector servicios configuran un refugio o alternativa a la desocupación.

Como consecuencia de la aplicación del Plan, en San Luis se ha configurado un escenario de pleno empleo. Sin embargo, como queda dicho, esto no es resultado de un esquema productivo basado en un sector manufacturero fuerte, con servicios integrados a sus productos y procesos. Por el contrario, el aparato productivo de la provincia genera una parte escasa de los puestos de trabajo mientras que es el Estado el que emplea en actividades de servicios personales a los desplazados o a los que no lograban otra inserción laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

BECCARIA, L. (2001), *Empleo e integración social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

CATTANEO, M. (2001), “La EPH en los noventa: una mirada desde el usuario”, en *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*, Cuaderno del CEPED n° 5.

INDEC, *Censos Nacionales de Población y Vivienda*. Años 1980, 1991, 2001.

-----, *Diseño de registro y estructura de las Bases Usuarías EPH*, <http://www.indec.mecon.gov.ar/>

LINDENBOIM, J. (comp.) (1998), *El desafío del empleo a finales del siglo XX*, Cuaderno del CEPED n° 2.

MÉNDEZ, R. (1998), “Hacia una nueva división espacial del trabajo en España”, en C. DE MATTOS, D. NICOLAS y D. BOTERO (comps), *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

MORE, S. (2001), “Mercado de trabajo urbano regional. Argentina 1990-1999”, en *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*, Cuaderno del CEPED n° 5.

NEFFA, J. (2002), “Promoción del empleo y derechos laborales”, en *Hacia El Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad*, en <http://www.econ.uba.ar/www/planfenix/aportes/textos/5/Neffa.doc>

PÁEZ, M. (2004), *El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del 90*, tesis de Maestría, UNSL.

PÁEZ, M. y M. BUSSETTI (2005), “Estructura ocupacional de la provincia de San Luis”, 7° Congreso ASET, CD-ROM. ISBN 987-98870-2-6

PÁEZ, M. *et al.* (2004), “Distribución del ingreso en San Luis. 1998-2003”, en *Actas del 15° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas-FACPCE*, Salta, Ed. Buyatti.

## RESUMEN

A partir de la implementación de las leyes de promoción industrial, en la Provincia de San Luis se configuró una estructura sectorial del empleo con características particulares respecto de la del resto del país. En efecto, hasta la década de 1990, el sector secundario de la economía concentraba aproximadamente el 50% de los ocupados. Sin embargo, desde 1991 este escenario se modifica y aumentan los ocupados en el sector terciario de la economía. La pérdida de peso de la industria como generadora de empleo no fue compensada por un incremento de otros sectores productivos: las ramas que muestran un comportamiento expansivo son Servicios y Sector Público. Como resultado de estos desplazamientos, se modificaron también la estructura de las ocupaciones y las calificaciones requeridas: quienes se habían capacitado laboralmente trabajando en la industria se encuentran hoy en un escenario en el cual sus calificaciones han perdido valor en un mercado que ahora demanda distintos saberes y capacidades. Frente a esto, el empleo estatal y las ocupaciones de baja calificación en el sector Servicios configuran un refugio, una alternativa a la desocupación. Este trabajo analiza los cambios, rupturas y continuidades en la estructura ocupacional de la Provincia de San Luis a partir de datos provenientes de los Censos Nacionales de Población y Vivienda y de la Encuesta Permanente de Hogares.

## ABSTRACT

Since the implementation of industrial promotion laws, in San Luis' province there was shaped a sectorial structure of employment that showed particular characteristics, different from the rest of the country. Actually, up to 1990, the secondary sector of the economy was concentrating approximately 50% of occupied workers. Nevertheless, from 1991 this scene modifies and workers occupied in the tertiary sector of economy increase. This loss of weight of Industry as employment generator was not compensated by an increase of other productive sectors: the only branches that show an expansive behavior are Services and Public Sector. As a result of these displacements, there was also modified the structure of the occupations and the qualifications required for workers. Thus, those who had qualified being employed at the industry find themselves today in a scene in which their qualifications have lost value on a market that now demands different knowledges and capacities. In this situation, public employment and low qualification occupations in Services appear as a refuge, an alternative to unemployment. This work analyzes the changes, breaks and continuities in the occupational structure of San Luis' province according to information of the National Censuses of Population and Housing and of the Permanent Survey of Homes.

## PALABRAS CLAVE

RAMAS DE ACTIVIDAD  
ESTRUCTURA OCUPACIONAL  
CALIFICACIONES

## KEY WORDS

ACTIVITY BRANCHES  
OCCUPATIONAL STRUCTURE  
QUALIFICATIONS