

Editado por >>> Fundación UOCRA  
y Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Diciembre 2017  
ISSN: 2524-9371

Dossier sobre  
**Calidad del Empleo y  
Estructura Socio-productiva**

#4

# Políticas públicas para mitigar la informalidad estructural

## Presentación

La situación actual del mercado de trabajo argentino presenta algunos aspectos interesantes que merecen ser analizados con profundidad. Observamos que en los últimos meses se han desarrollado algunos análisis ligados a la recuperación económica reciente, cargados de optimismo respecto al crecimiento de la economía y a la recuperación de la demanda del empleo.

Sin embargo, nuestra mirada, expresada a través de los distintos números de este Dossier, se sitúa en una posición más cautelosa, ya que esta recuperación económica y del trabajo representa un aspecto positivo en el corto plazo pero, en contraposición, se observan al menos dos fenómenos de carácter negativo que deberían incluirse dentro de estos análisis. Mientras que lo positivo está basado en que las condiciones de contorno, representadas fundamentalmente por el crecimiento económico, están mejorando provisoriamente en el corto plazo, con perspectivas de seguir este camino el próximo año, lo negativo se asienta en lo heterogéneo del impacto que está teniendo el crecimiento, combinado con la presencia de otros importantes indicadores que aún no mejoran.

O sea, el crecimiento económico se está plasmando de modo muy desigual, beneficiando mayormente a los sectores más dinámicos social y económicamente hablando, y perjudicando a los segmentos que ya se encontraban en situaciones de vulnerabilidad<sup>1</sup>. En segundo lugar, este ritmo de crecimiento es aún incipiente y convive con otros indicadores no menos importantes que continúan reflejando tendencias negativas. Por ejemplo, conviene tener presente el creciente déficit de la balanza comercial, que refleja un saldo negativo hasta el momento de más de 6.000 millones de dólares, concomitante con un déficit fiscal

que no mengua y donde ambos aspectos se vienen financiando con incrementos regulares de deuda pública. Todo esto enmarcado por una inflación de precios que pareciera no disminuir de cierto piso.

Es en este contexto que nos vemos en la necesidad de reiterar una de nuestras hipótesis centrales: **la mejora de la macroeconomía no garantiza por sí sola la resolución de los problemas estructurales del mercado de trabajo; entre otras cosas se necesitan políticas públicas específicas y combinadas, interdisciplinarias respecto a los ministerios y secretarías del gobierno y con una escala de aplicación global y sostenida en el tiempo.**

A este último punto, el de las políticas públicas y sociales, le dedicaremos la parte central de este cuarto número del **Dossier sobre Calidad del Empleo y Estructura Socio-productiva**. Concretamente, nos abocaremos a revisar el campo de algunos escenarios posibles que nos podríamos permitir para el diseño e implementación de políticas orientadas a impactar sobre los problemas estructurales del empleo, es decir, sobre la **Informalidad Estructural**.

Con este nuevo número pretendemos contribuir a una discusión que no observamos que se esté dando, la que se interrogue sobre cómo se van a generar, o al menos mejorar en términos relativos, la cantidad necesaria de empleos en una estructura que no los demanda con suficiencia, dejando a buena parte de su fuerza de trabajo frente a la iniciativa de “inventarse una ocupación”. Desde el **CIEA** y la **Fundación UOCRA** estamos comprometidos a debatir sobre las políticas que necesitamos para comenzar a corregir alguno de los problemas estructurales que tenemos.

**Diego Masello**  
UNTREF

**Pablo Granovsky**  
Fundación UOCRA

01

1 Algunos de los efectos del crecimiento heterogéneo ya los hemos analizado bajo el nombre del “Efecto Mateo”, por ejemplo en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/738239/punto-vida/desafio-articular-demandas-coyuntura-largo-plazo.html>

# ■ Recuperación desigual y persistencia de problemas estructurales



Como dato político, las elecciones de octubre último y los resultados obtenidos por el gobierno en términos generales indican la confirmación de algunos anuncios que, en forma combinada, traerán repercusiones tanto en la estructura socio laboral como en la calidad y cantidad del empleo. La triada de proyectos de reforma tributaria, previsional y laboral impulsados por el gobierno persigue el fin de aumentar los ingresos disponibles de las unidades productivas vía una reducción progresiva de impuestos y reducción del costo laboral como medidas directas.

Más allá de los alcances finales de estas reformas, lo cierto es que las medidas buscan atacar los problemas del déficit sin que ello impacte sobre el incipiente rebote de la actividad económica. El interrogante surge toda vez que las reformas son estructurales e impactan en la distribución del ingreso, favoreciendo a las grandes unidades económicas.

Todo ello se complejiza más aún si ponderamos el signo de estos cambios respecto a la importancia que, como vimos, alcanza la economía informal en general y la informalidad laboral. Más allá de la pretensión gubernamental de crear empleo formal con estas medidas, no se avizoran programas e iniciativas micro y meso que faciliten el necesario impulso a la productividad de las unidades productivas.

***Se necesitan políticas públicas específicas y combinadas, interdisciplinarias y con una escala de aplicación global y sostenida en el tiempo.***

De momento, las medidas anunciadas promueven el aumento de la eficiencia económica a partir de la reducción de costo del trabajo por unidad de producción, aunque esto no sea lo esperable para ganar terreno en términos de competitividad.

El riesgo cierto de poner la competitividad como proa, en una economía global cuyas decisiones de inversión son mucho más complejas que la eficiencia de los factores de producción, puede traer efectos neutros respecto de la expansión de bienes industriales transables y, producto de la contracción de la demanda, achicar el mercado interno. En definitiva, decisiones económico sociales que abren interrogantes desde y para la política.

Siguiendo este análisis, están a la orden del día las apreciaciones positivas sobre el rumbo que está tomando la economía. Una cantidad de analistas destacan el crecimiento del producto en estos últimos meses y pronostican que dicho incremento se extenderá al año próximo de la mano de ciertos sectores que demuestran un mayor dinamismo, como por ejemplo el sector de la construcción.

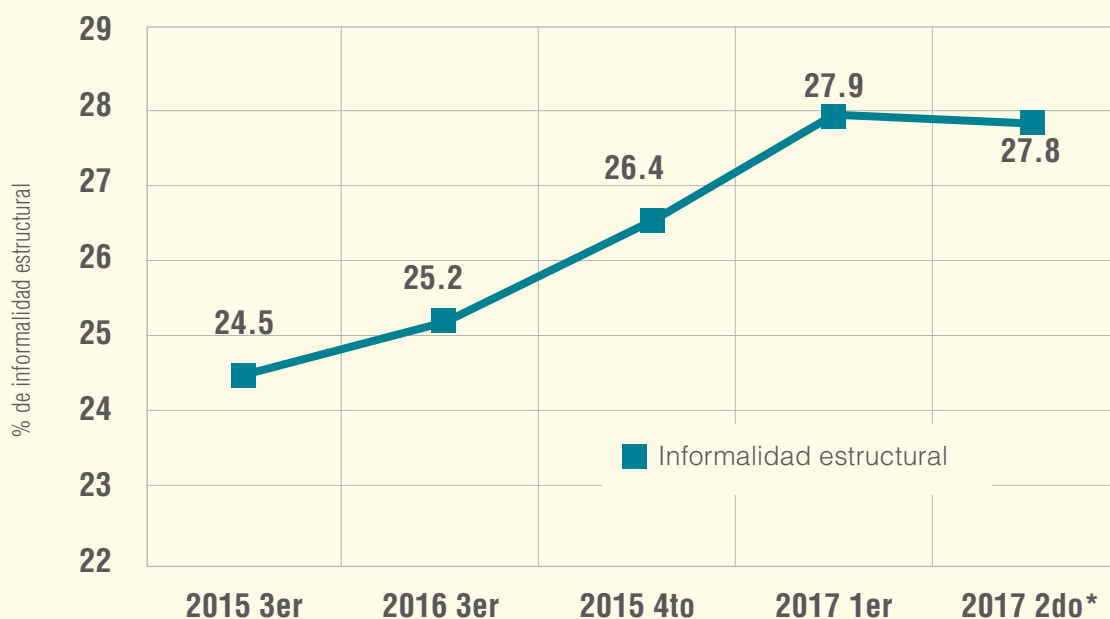
De todos modos, al observar las estadísticas se aprecian algunos matices. El estimador mensual de la actividad económica (EMAE) ha tenido un crecimiento neto de alrededor de 2,5 puntos en lo que va del año, pero esto debería confrontarse con una caída del 2,2% que registró durante 2016. Algo peor ocurre con el Estimador Mensual Industrial (EMI): creció un 1,8% neto durante este año frente a una caída del 4,6% durante el año pasado. O sea,

la actividad más que en un proceso de franco crecimiento está en una primera etapa de recuperación.

Por el contrario, otros aspectos de la economía registran una peor performance. La balanza comercial acumula un importante déficit durante este año; la inflación acumulada de los últimos dos años arroja un incremento superior al 50%; si se toma sólo 2017 se prevé que cierre en torno al 22%, y no parece ceder de cierto piso. En paralelo, el salario real está verdaderamente retrasado frente a estos incrementos de precios. Lo mismo ocurre con indicadores de calidad de vida: no hay demasiado para jactarse en una baja de la pobreza de 30% a 28%.

Una evaluación similar puede realizarse sobre el desempeño reciente del mercado de trabajo. Trataremos de dar un panorama detallado a continuación.

### Evolución de la informalidad estructural



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.  
(\*) Datos provisionales

En el gráfico evidenciamos la evolución de la informalidad estructural en el último tiempo en función de los microdatos provistos por la encuesta permanente de hogares. Como se puede observar, los problemas estructurales de empleo están mostrando una tendencia creciente. Y lo que cabe considerar es que el desafío de fondo está centrado en la insuficiencia de la estructura social y productiva argentina para demandar trabajo de calidad en la cantidad que se necesita.

A su vez, el nivel donde se ubica esta demanda no es producto meramente de un deseo o de un acto de voluntarismo por parte de las empresas, sino que se genera en función del dinamismo y escala que demuestran los distintos sectores socio-productivos del país. Finalmente, incidir sobre este fenómeno no es algo que se pueda resolver dentro del corto plazo ni con políticas que solamente se centren en el problema de la legalidad de las relaciones laborales, ejemplificado en el dilema parcial del trabajo no registrado.

### Tasa de trabajo precario desagregado (sobre total ocupados y total PEA)

	2015 2do	2016 3er	2016 4to	2017 1er
<b>1 Informalidad estructural</b> (en total de trabajadores)	<b>2.733.992</b>	<b>2.891.109</b>	<b>3.028.568</b>	<b>3.165.883</b>
<b>2 Subempleo moderno</b> (en total de trabajadores)	<b>415.135</b>	<b>682.596</b>	<b>679.015</b>	<b>607.697</b>
<b>3 Pleno empleo moderno no registrado</b> (en total de trabajadores)	<b>1.016.563</b>	<b>918.427</b>	<b>942.454</b>	<b>933.050</b>
<b>4 Empleo doméstico no registrado</b> (en total de trabajadores)	<b>465.088</b>	<b>414.946</b>	<b>416.477</b>	<b>387.680</b>
<b>5 Desempleo abierto</b> (en total de trabajadores)	<b>783.497</b>	<b>1.068.874</b>	<b>937.341</b>	<b>1.149.128</b>
<b>Total precariedad dentro del mercado de trabajo</b>	<b>5.414.275</b>	<b>5.975.952</b>	<b>6.003.855</b>	<b>6.243.438</b>
<b>Respecto de los ocupados</b> (1+2+3+4)	<b>41,6%</b>	<b>42,8%</b>	<b>44,2%</b>	<b>45,0%</b>
<b>Respecto de la PEA</b> (1+2+3+4+5)	<b>45,4%</b>	<b>47,6%</b>	<b>48,4%</b>	<b>50,0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH.

Analizando de manera agregada la incidencia de la precariedad dentro del mercado de trabajo, entre mediados de 2015 y 2017 lo que más se ha agravado son los aspectos laborales vinculados a las deficiencias estructurales. Por una parte y como ya señalamos, la informalidad estructural superó a los tres millones de trabajadores para el total de aglomerados urbanos y, por otra, el desempleo también creció un 46% pasando de 780 mil desocupados en 2015 a más de un millón cien mil en 2017. Finalmente, observamos un importante incremento en el subempleo dentro del segmento de empresas que llamamos modernas. Esto último pensamos que también es un síntoma que remite a problemas de tipo estructurales en relación a la merma en la intensidad del trabajo dentro de varias ramas productivas, producto de una caída de la actividad.

En contraposición, donde se observan mejoras es en el nivel del registro del empleo. Tanto el

registro de trabajadores dentro del segmento del empleo doméstico como el registro en el empleo moderno en general han mejorado de 2015 a ahora, decreciendo el problema del registro en -17% y -8% respectivamente.

Frente a este panorama, observamos que hay importantes esfuerzos desde el Estado en regularizar ("blanquear") los puestos de trabajo, pero dicho esfuerzo, que si bien es importante y hay que promoverlo, no servirá para avanzar en un camino de mejora de los problemas de la estructura social y productiva argentina.

Cabe preguntarse entonces, ¿qué hacer frente a este desafío? En la próxima sección intentaremos proponer una discusión posible respecto a un conjunto de políticas para encarar los problemas anclados en el nivel de la estructura social y productiva argentina.//

# ■ Políticas públicas para problemas estructurales

## Políticas públicas y mercado de trabajo

**Abordar** las políticas públicas desde la perspectiva de la estructura y el mercado de trabajo implica distanciarse tanto del fanatismo ideológico como de la inmediatez del cálculo táctico de los actores que se desenvuelven dentro del campo político, para asumir una perspectiva de mediano plazo, centrada en los valores públicos y en el desarrollo de estrategias y acciones que combinen eficacia e integración social. De este modo, la forma particular que asumen las relaciones entre la macroeconomía, las políticas públicas y el mercado de trabajo en la Argentina, expresan fundamentalmente las posibles articulaciones entre los intereses empresariales y laborales.

En este sentido, la forma y los vínculos generados entre los equilibrios macroeconómicos, el tipo de políticas públicas adoptadas y la evolución del mercado laboral, funcionan como un marco o condiciones de contorno del que se desprenden indicadores como el de precariedad e informalidad estructural.

Este conjunto de múltiples relaciones, que se dan entre el Estado y sus políticas públicas con el aparato productivo y con el mercado de trabajo, ayudan a comprender algunas causas de la persistencia de la informalidad estructural como de la precariedad del empleo independientemente de algunos logros de tipo macroeconómicos. Es decir que, analizando el universo de este tipo de políticas públicas, se pone en evidencia que el cuidado de los grandes equilibrios “macro” debería ir acompañado de algunas acciones específicas que impacten focalizadamente sobre fenómenos estructurales, tanto productivos como de empleo. Dicho de otro modo, aceptar la derivación directa de los efectos de las políticas macroeconómicas sin considerar la mediación de otras iniciativas específicas sobre problemas concretos de empleo, no nos permitirá esperar en el futuro revertir las tendencias existentes en el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo.

Dentro de esta coyuntura nos interesa caracterizar las nuevas relaciones que se están consolidando entre el actual modelo macroeconómico, las políticas públicas de empleo y sus impactos dentro del mercado de trabajo. Algunos estudios sostienen que, a

*Es en el diseño, coordinación y escala de políticas específicas sobre el mercado de trabajo donde se ha venido teniendo pocos o nulos impactos.*

pesar de los cambios observados en las últimas tres décadas, en el régimen cambiario, fiscal y monetario, se mantienen ciertas continuidades estructurales expresadas en un mercado de trabajo fragmentado.

Siguiendo nuestro planteo, esta apreciación cuestiona ciertas posturas que adjudican al propio desenvolvimiento de las variables macroeconómicas la capacidad “automática” de disminuir las desigualdades, sin la necesidad de mediaciones a través de políticas públicas específicas. Las limitaciones de esta concepción se ponen de manifiesto en la actualidad a través de los importantes problemas observados en la calidad y cantidad del empleo. Es por ello que insistimos en el planteo de que, además del control de ciertas variables generales dirigidas a sostener el crecimiento del empleo registrado en el corto y mediano plazo, se requiere también el diseño e implementación de políticas específicas dirigidas a incrementar las “potencialidades” de los individuos que se encuentran dentro de los puestos de trabajo estructuralmente vulnerables. Para justificar esta discusión sólo bastaría reflexionar que más de tres millones de trabajadores y trabajadoras se encuentran en esta última situación.

Si aceptamos que el empleo funciona como uno de los grandes articuladores en términos sociales y productivos, debemos aceptar también que debiera ser uno de los principales objetos de las múltiples intervenciones desde el sector público.

Desde nuestra perspectiva, esta multiplicidad de intervenciones impulsadas por el Estado podría resumirse en tres grandes líneas de acción:

1. En primer lugar, tenemos las **políticas generales de empleo**, vinculadas directamente con las decisiones macro económicas y macro sociales, con las condiciones de contorno que hacen al contexto económico y social global y a sus efectos sobre la oferta y demanda global de empleo. Los ejemplos que podemos citar tienen que ver con las políticas que se implementan sobre el sistema educativo, de salud, respecto al régimen cambiario (políticas sobre tipo de cambio), políticas fiscales, monetarias, etc. De modo que, si en una situación particular el Estado impulsa, por ejemplo, la apreciación del tipo de cambio, puede tender a generar un efecto “sustitución” de mano de obra por bienes de capital importados en algunos sectores transables de la economía. De este modo, múltiples políticas generales devienen en múltiples impactos laborales.
2. En segundo lugar, están las **políticas vinculadas directamente a la normativa y a las instituciones de regulación de las relaciones laborales**, como la promoción de la negociación colectiva, la inspección del trabajo y la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales. Un ejemplo en este sentido es la recuperación de la inspección laboral como un instrumento válido con incidencia sobre el empleo no registrado. O sea, a partir del año 2002, según algunas fuentes del Ministerio de Trabajo, se multiplicó por diez la planta de inspectores. Esto trae aparejado una mejora en los niveles de registración del empleo.
3. Por último y muchas veces no valoradas en su justa medida, se encuentran las **políticas específicas sobre el mercado de trabajo**, que inciden directamente sobre el comportamiento de la oferta y demanda laboral, como las políticas de formación profesional, las políticas activas y pasivas de

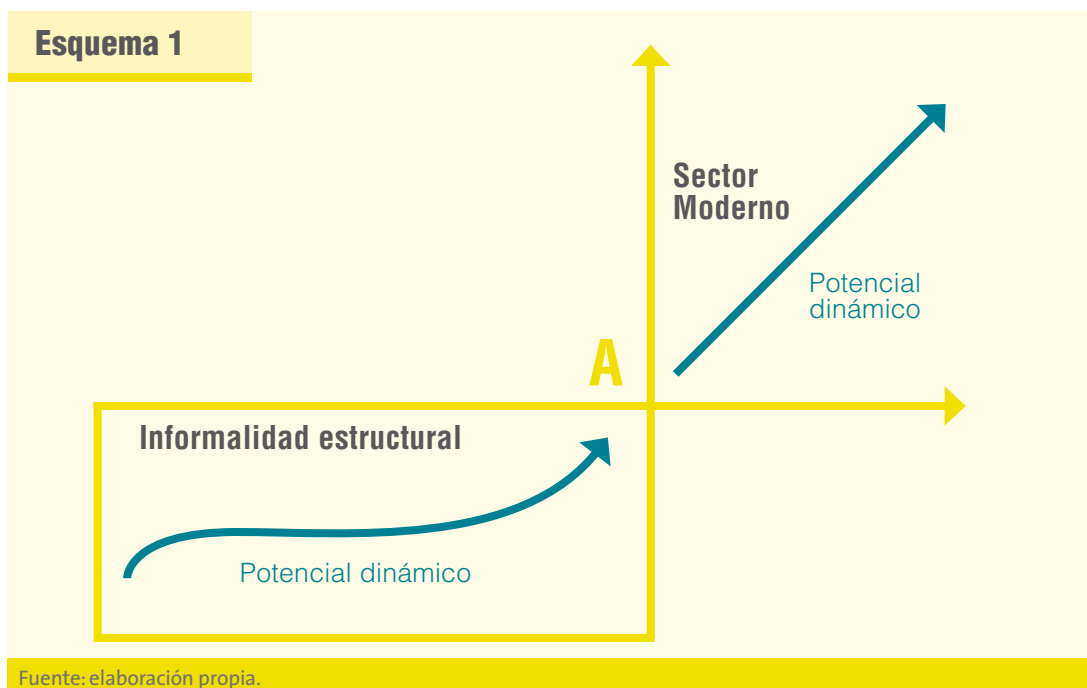
empleo y, centralmente, los múltiples programas activos de empleo que puedan atender diferencialmente las distintas necesidades de segmentos socio-ocupacionales específicos. De este modo, el ejemplo de las políticas de formación profesional tiene una incidencia significativa en los jóvenes que buscan insertarse en el mercado de trabajo y también en la reconversión de las calificaciones de aquellos trabajadores ocupados, con experiencia, pero que requieren de cierta actualización tecnológica. Asimismo, dentro de este tipo de acciones se pueden citar como ejemplos recientes el Programa Argentina Trabaja que facilitó la difusión de cooperativas de trabajo así como la conformación de la Comisión Nacional de Microcrédito.

Sin embargo, **es justamente en el diseño, coordinación y escala de este tipo de políticas específicas donde se han venido teniendo pocos o nulos resultados en términos de impactos dentro del mercado de trabajo.**

Cabe resaltar también que dentro de este último tipo de políticas se ubican, por ejemplo, todas aquellas que pueden tener una incidencia directa por el lado de la oferta de trabajo dentro del segmento de la informalidad estructural. Es por ello que nos interesan particularmente.

Por lo tanto, no pretendemos profundizar aquí sobre el universo posible de políticas referidas al mercado de trabajo, sino que nos centraremos en analizar qué características e impactos deberían tener aquellas políticas que apuntaran a mejorar la situación de los puestos de trabajo que tienen una inherente debilidad estructural. O sea, nos abocaremos a aquellas que hemos ubicado en el punto tercero de nuestro análisis.

El encuadre del análisis podríamos pensarlo esquemáticamente del siguiente modo:



Al igual que toda representación, este gráfico plantea una aproximación estilizada a la complejidad existente dentro del mercado de trabajo y la estructura socio-productiva. Sin embargo, es útil para señalar la separación entre lo que nosotros llamamos un mercado de trabajo inserto en unidades o empresas modernas y aquellos que están insertos en el sector de la informalidad estructural. Básicamente indica lo siguiente:

- “A” representa el punto de corte que separa dos cuadrantes, donde la parte superior derecha alude al sector moderno de empresas y empleos y la otra (inferior izquierda) refleja los emprendimientos y trabajadores que están en la informalidad estructural.
- De este modo, el cuadrante superior derecho encierra los puestos de trabajos que nosotros denominamos modernos. Esto no quiere decir que los mismos no tengan problemas de dinamismo y/o productividad, claro que los tienen; pero son empleos generalmente traccionados desde la estructura social y productiva y, en general, tienen una productividad del trabajo superior a los puestos de la informalidad estructural. Dentro de este grupo, la flecha verde indica un camino creciente en dinamismo, escala, productividad, ingresos y, por lo general, mejores condiciones de trabajo.
- A partir del punto A, hacia el lado inferior izquierdo, se delimita lo que nosotros venimos caracterizando como informalidad estructural. Son millones de puestos de trabajo con bajas dotaciones de capital, baja productividad del trabajo y, en general, bajos ingresos. A su vez, comparten la característica de ser ocupaciones no demandadas por la estructura social y productiva. O sea, se generan principalmente por las necesidades de sobrevivencia, de tener una ocupación que les permita ganar un sustento.

Ahora bien, las unidades productivas, tanto de un sector como del otro, pueden caracterizarse en función del potencial dinámico que tienen. Eso es lo que las flechas representan en cada sector. Sería deseable en una sociedad dada que sus unidades productivas reflejen una dinámica creciente en su potencial dinámico. Esto significaría que tienen mejores condiciones para reproducir ampliamente su capital, tanto físico como intangible, así como su posicionamiento o inserción dentro del mercado.

De esto se deduce que de poco sirve si el potencial dinámico sólo experimenta un crecimiento adecua-

do en la porción del cuadrante de las empresas modernas. Este hecho, a la corta o a la larga, no puede resolver el problema estructural subyacente y la sociedad toda se enfrenta a una crisis, tanto en lo concerniente a la creación de riqueza como en la disputa sobre el modo en que se distribuye lo que se tiene.

Nuestro propósito en este número está focalizado en analizar detalladamente las políticas públicas que posibilitarían mejorar el potencial dinámico de las unidades ubicadas dentro del cuadrante de la informalidad estructural. De modo que la intención estará puesta en dar ejemplos de políticas públicas específicas, compatibles y sinérgicas con las políticas macroeconómicas que inciden sobre el empleo, así como con las políticas regulatorias del mercado de trabajo.

## Políticas públicas para la informalidad estructural

Habría dos grandes ejes sobre los que deberían pensarse las políticas públicas para la informalidad estructural: uno centrado en la posibilidad de facilitar el pasaje de puestos de trabajo y unidades productivas hacia otras actividades con mayores niveles de productividad e ingresos; el otro, mejorando las condiciones actuales en las que se desempeñan las actividades de la informalidad estructural.

## El factor clave está en la articulación entre políticas por el lado de la demanda y políticas por el lado de la oferta.

Como se observa en el Esquema 2 graficado por la flecha azul punteada que refleja el pasaje de un cuadrante al otro, una posibilidad es que una creciente demanda de empleo desde el sector moderno, incentivada por un ciclo económico positivo, posibilite la reinserción de trabajadores/ras de unidades informales en empresas modernas, ya que ese cambio podría significar para ellos una mejora inmediata en ingresos, estabilidad del empleo, tipo de contrato de trabajo, etc. A su vez, indirectamente este tipo de flujo aliviana la competencia interna de unidades informales, porque van disminuyendo en cantidad. Por ejemplo, esto se observó con clari-

2 Obviamente, como se mencionó es una forma simplificada, simplemente para adecuarlo a los fines del análisis que nos proponemos. Cabe señalar que el propio sector moderno es heterogéneo; donde también conviven en él importantes segmentos de baja o muy baja productividad del trabajo, como el empleo doméstico (que por razones de método está allí inserto) y ciertos conjuntos de empleos en el sector público.

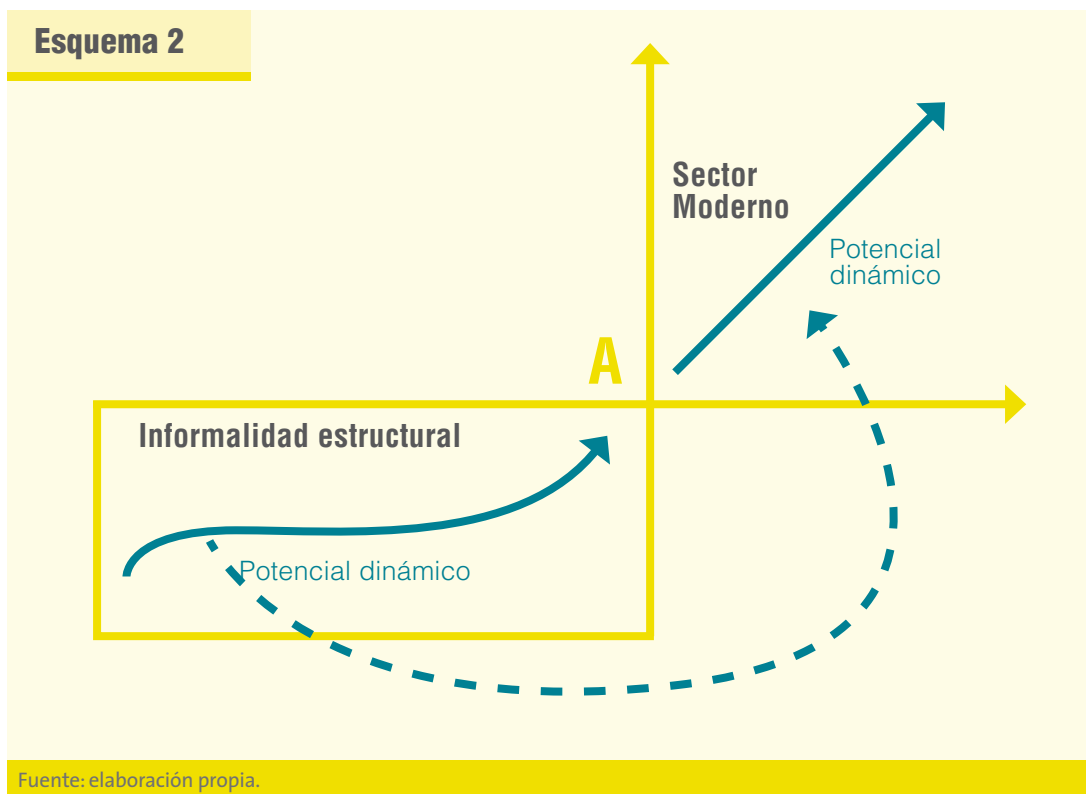
dad, especialmente entre los años 2003 y 2007, en la reinserción de muchos trabajadores que estaban manejando remises en ocupaciones asalariadas de distinto tipo.

El primer tipo de pasaje (tracción de trabajadores informales desde el sector moderno) está posibilitado fundamentalmente por el impacto de las políticas generales de empleo. Como hemos señalado, por lo general son de carácter macroeconómico y, como tales, son exógenas a la propia dinámica de la informalidad estructural. Muchas veces están relacionadas con el crecimiento económico, con la estimulación del mercado interno y con ciertos compromisos políticos para el sostenimiento de la demanda agregada. Por ello a menudo la literatura las ha catalogado como políticas por el lado de la demanda.

Este tipo de políticas generales puede ser acompañado por otras que también impactan por el lado

de la demanda pero que están más orientadas hacia el mercado de trabajo. Por ejemplo, pueden observarse en programas públicos de empleo intensivo, financiados por el Estado y generalmente dirigidos a trabajos de arreglo de veredas y calles, parques y plazas, barrido y limpieza, o alguna actividad con pocas necesidades de capital y que se pueda llevar adelante inmediatamente. Como señala Carbo-netto (1986, p. 347) muchas veces los municipios pueden llevar a cabo estas políticas con co-ejecutores como universidades, ONG's, parroquias, etc.

Es importante comprender que este tipo de políticas son complementarias de las anteriores y, por ello, dependen en gran medida de que el escenario macro sea expansivo. Su principal finalidad está puesta en reducir el tamaño de la informalidad estructural reubicando trabajadores que se encuentran en las zonas menos capitalizadas de la informalidad, teniendo un importante impacto en el corto plazo.



Finalmente, podemos señalar un tercer tipo de política desde la demanda de empleo, complementaria de las otras dos, cuyos principales objetivos estarían en mejorar el marco regulatorio y laboral de la informalidad estructural. Las mejoras de lo regulatorio por lo general están relacionadas con quitar las barreras legales operativas dentro de la informalidad, muchas veces a través de la extensión de algún tipo de monotributo u otras acciones de registración del

empleo. Asimismo, otros modos de mejorar el marco laboral a menudo se estructuran a través de la promoción de ferias, de grandes espacios comerciales destinados a emprendimientos informales o, por ejemplo, a definir ciertas compras del sector público (Estado) a unidades productivas informales.

Todas estas políticas funcionan por el lado de la demanda de trabajo y apuntan a aminorar el tamaño de la informalidad estructural. Ahora bien, para la





situación actual de este fenómeno en Argentina conviene recordar que si bien los beneficios de este tipo de acciones “[son] inmediatos...y su horizonte es de rápida ejecución...su límite no es menos duro: subsiste un sector informal de tamaño significativo sobre el que se requiere actuar con otras políticas...del lado de la oferta [de trabajo]” (Carbonetto, 1996, p.27)

Lo que esta cita significa es que, más allá de que se lleven a cabo políticas por el lado de la demanda, que son de rápida ejecución e impactan en el corto plazo, si no se disponen otros tipos de políticas por el lado de la oferta, la informalidad estructural no va a bajar de cierto piso y subsistirá como un problema estructural de nuestra sociedad en el largo plazo. Comprender esto es de suma importancia porque poder desarrollar este tipo de combinación de intervenciones forma parte de lo que comúnmente se denomina la “sintonía fina” en materia de políticas públicas y sociales.


### *Políticas por el lado de la oferta*

El conjunto de políticas que centran sus objetivos en incrementar las mejoras asociadas a cambios de posición relativa de una unidad productiva o un puesto de trabajo dentro del universo de la informalidad estructural son las que funcionan por el lado de la oferta. Es decir, una pequeña unidad productiva o un autoempleado pueden, con ayuda de este tipo de políticas específicas, ir mejorando su potencial dinámico aunque se sigan ubicando dentro del sector de la informalidad estructural.

Este tipo de pasaje se observa dentro del gráfico anterior con la curva punteada que se va moviendo de posiciones menos dinámicas y capitalizadas a otras zonas mejores en términos de este tipo de potencial, pero manteniéndose dentro del universo de lo que llamamos informalidad estructural.

Lo que queremos enfatizar es que este tipo de mejoras respecto al potencial dinámico de las microempresas o cuentapropistas informales depende fundamentalmente de **políticas y programas específicos del mercado de trabajo**, que son aquellas políticas que hemos enunciado anteriormente de manera explícita dentro del punto tercero. En términos generales, es muy importante señalar que este tipo de acciones por un lado necesitan un alto nivel de precisión en su diagnóstico y gestión y, por otro, que su aplicación tiene que llevarse a cabo en una escala suficientemente grande. O sea, no sirve que queden restringidas a una iniciativa a nivel municipal o que se comprometa en la acción solamente a un conjunto de ONG's; por el contrario, deben afectarse medios suficientes para generar un impacto acorde con la magnitud del fenómeno, y para ejemplificar esto debemos volver a remarcar que actualmente el problema representa aproximadamente al 26% de los ocupados, implicando alrededor de tres millones de trabajadores/as.

Los objetivos más básicos de este tipo de programas específicos apuntan a incrementar los medios con los que cuenta la pequeña unidad productiva. Medios que se traducen en una mejora del capital



de trabajo a través de microcréditos o de créditos dirigidos a la mejora del capital de trabajo de unidades informales, un incremento en las capacidades derivadas de la formación profesional y de las capacitaciones complementarias para la gestión de un microemprendimiento, acceso a crédito para bienes de uso, mejoras en las inserciones mercantiles de los emprendimientos o mejoras en la relación dentro de una cadena de valor determinada.

Ahora bien, lo complejo es que, por lo general, este tipo de políticas deberán desarrollarse complementariamente. Por ejemplo, de poco serviría que el Estado promueva un fondo de microcrédito si ello no está acompañado de otras políticas que incidan en aspectos de formación profesional, certificación de productos, capacitación en gestión y administración y, además, de un análisis del modo en que va a operar dentro del sector y, finalmente, si necesita o no estar en una posición asociativa para gestionar por ejemplo compras o ventas.

Como se puede apreciar, esta propuesta nos ubica en la dificultad de pensar una integralidad e interdisciplinariedad de estos programas específicos porque, de lo contrario, el impacto en la mejora del potencial dinámico se diluirá. Al respecto, alguien puede afirmar que siempre es mejor implementar políticas, aunque parciales, que no hacerlo. Nuestra mirada es un tanto más escéptica y consideramos que, para encarar este tipo de problemas estructurales, aplicar una política aislada es, como se dice vulgarmente, “pan para hoy y hambre para mañana”.

El último punto que queremos señalar al respecto es el siguiente: además de lo que acabamos de puntualizar respecto a un programa amplio o, mejor,

a varios programas interdisciplinarios, interministeriales y conectados, debemos insistir en el hecho de que estos programas deben partir de diagnósticos precisos y en una escala acorde al fenómeno. Pensemos algunos aspectos relativos al diagnóstico.

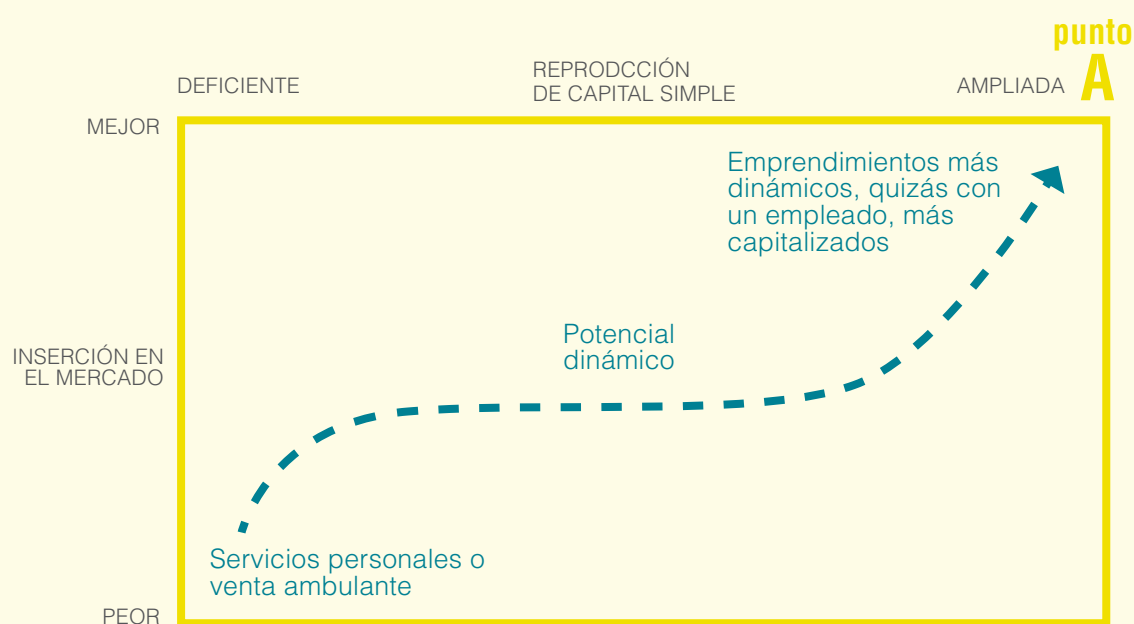
### *Diagnósticos precisos para la informalidad estructural*

Sería absurdo pensar que alguna política pública o social puede prescindir de un diagnóstico antes de su aplicación; sin embargo, mientras que algunas políticas generales de empleo o de regulación del mercado de trabajo pueden obtener sus diagnósticos de las estadísticas que usualmente provee el sistema estadístico o alguno de los ministerios o secretarías de estado, para la elaboración de políticas o programas como los que hemos señalado antes se precisa la construcción de datos primarios atípicos, novedosos o que, simplemente, no están contemplados en los relevamientos estadísticos tradicionales.

Pues para la elaboración de políticas específicas que impacten en la informalidad estructural se precisan datos y modelos interpretativos que en Argentina, por lo menos, no son frecuentes. Es que para poder analizar el nivel actual del potencial dinámico de una pequeña unidad productiva o microemprendimiento, o sencillamente de una ocupación cuentapropista, se necesitan datos y características de dicho emprendimiento u ocupación que, por lo general, no están disponibles.

Solo a los fines de introducir un ejemplo, vamos a reproducir el cuadrante inferior izquierdo del esquema que hemos presentado en apartados anteriores, pero de manera ampliada:

### Esquema 3



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a como lo hemos explicado anteriormente, el punto A es el punto de corte que divide el cuadrante correspondiente al sector moderno respecto a la informalidad estructural. De este modo, en el esquema 3 estamos observando uno solo de los cuadrantes, el que pone el foco sobre las unidades o emprendimientos y empleos de la informalidad estructural.

Se supone que, si de las unidades productivas informales conociésemos, por un lado, cómo es, aún muy estilizadamente, el proceso de reproducción de su capital y, por otro, cuáles son las características de su inserción mercantil, podríamos ubicar a cada emprendimiento en una posición relativa respecto a su potencial dinámico. Este procedimiento nos permitiría:

- Conocer la situación actual de su potencial;
- Analizar qué tipo de política sería la más adecuada respecto a esa ubicación;
- Y, ante la intervención de acciones de política pública, identificar los cambios de posición en el tiempo, esperando que los mismos reflejen una mejora en el potencial dinámico de estas unidades productivas.

De esta manera, el diagnóstico posibilitará comenzar a articular posibles respuestas para preguntas tales como ¿cuántos son los informales estructurales?, ¿qué características tienen?, ¿cómo se distribuyen geográficamente? Y, además, si quere-

mos desarrollar una política de microcrédito, ¿cuál es la demanda potencial estimada de dinero que se necesita para atender una política de escala?, ¿cuáles son los distintos niveles de apoyo económico que se necesitan de acuerdo al potencial dinámico que tienen?

Por otra parte, en relación a un programa de formación y/o capacitación, ¿cuáles son los factores clave necesarios para mejorar la gestión, la inserción mercantil, la estandarización de productos o servicios, de acuerdo a los distintos perfiles que presentan?

En definitiva, lo que queremos resaltar es el hecho de que este tipo de fenómeno, que se presenta con tal magnitud en la estructura económica y social de la Argentina, no debiera ser considerado de manera parcial o solamente con políticas globales del mercado de trabajo. En este sentido afirmamos al igual que Farrel (1985, pp. 173-174) que "...dadas las limitaciones estructurales impuestas al sector [informal] es indispensable que medidas de apoyo micro sean acompañadas de otras de carácter macro." Y viceversa, que las políticas macro luego tengan el acompañamiento de políticas más específicas, diseñadas con mayores niveles de complejidad e interdisciplinariedad.

Actuar bien, pero parcialmente, traerá algunos beneficios en el corto plazo pero no ayudará a resolver la continuidad y persistencia de los problemas estructurales argentinos.//

# ■ Políticas precisas, articuladas y de escala para atacar la informalidad estructural

La caracterización que se observa en los datos presentados, a partir de nuestros indicadores de precarización laboral e informalidad estructural, nos permite avanzar en un diagnóstico de lo complejo que son los problemas de empleo en la Argentina. Pero, además, estos diagnósticos deberán complementarse con un conjunto de políticas macroeconómicas, del propio mercado de trabajo, así como con otras más específicas para segmentos particulares.

Todas estas políticas deberán articularse en un funcionamiento combinado, con la necesaria sinergia de diferentes ministerios y oficinas del Estado, en una escala acorde a la magnitud del fenómeno y con los mejores niveles de precisión que se puedan lograr en el diseño y gestión de las mismas.

Finalmente, estas acciones específicas, tendientes a intervenir sobre el potencial dinámico de las unidades productivas asociadas a la informalidad estructural, deben partir de reconocer las restricciones en materia tecnológica, de capital y de formación/calificación que tienen estos trabajadores y sus emprendimientos, y no de un falso voluntarismo “empresarialista” que no se corresponde con las estrategias de sobrevivencia que este “autoempleo precario” refleja a través de nuestros indicadores.

Por consiguiente, nuestra visión es que se deben complementar las políticas de regulación de las relaciones laborales y de las protecciones sociales con aquellas dirigidas a contrarrestar las deficiencias en materia de inserción estructural dentro del mercado de trabajo, recordando que son deficiencias provenientes de las fracturas originadas en una estructura

***El peligro de que los más dinámicos sean cada vez más dinámicos, mientras que los otros estén cada vez más alejados de la posibilidad de serlo.***

socio productiva que se ha venido configurando de forma cada vez más heterogénea.

Si estos problemas no se atienden estratégicamente, tratando de mirar más allá de las urgencias de la coyuntura, se acrecentará lo que hemos denominado, tomando el concepto de Robert Merton, el “efecto Mateo” en materia de desarrollo. O sea, que “...es probable que cada uno de los sectores en los que está fracturada social y productivamente la Argentina podría retroalimentar su situación, de modo que los más dinámicos sean cada vez más dinámicos, mientras que los otros estén cada vez más alejados de la posibilidad de mejorar y de poder pensar que, alguna vez, ingresarán en el universo de los más productivos.”

“Entonces, aquellos hombres y mujeres que trabajan en precarios e inventados almacenes, kioscos, remiserías, talleres; y los que venden en la calle, en los trenes y colectivos; y los que compran ropa en grandes “saladas” para venderlas luego en sus barrios, tendrán la certeza de que ésa es su situación, habiéndose truncado la posibilidad de soñar, pensar y alcanzar un trabajo mejor tanto para ellos como para sus hijos.” //

(\*) Tomado de una columna publicada en La Gazeta de Tucumán por el Director de contenidos de este Dossier

## STAFF

DIRECCIÓN DE LA PUBLICACIÓN >

**Pablo Jacovkis**

[Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados – UNTREF]

**Gustavo Gándara**

[Director Ejecutivo de la Fundación UOCRA]

DIRECCIÓN DE CONTENIDOS >

**Diego Masello**

EQUIPO EDITORIAL >

**Pablo Granovsky**

**Lucila Pizzarulli**

**Guillermo Zucotti**

**Hernán Ruggirello**

**Vanesa Verchelli**

**Beatriz González Selmi**

EQUIPO DE EDICIÓN Y DISEÑO >

**Equipo editorial**

**de Aulas y Andamios**

## AUTORIDADES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

RECTOR

**Lic. Aníbal Y. Jozami**

VICERECTOR

**Lic. Martín Kaufmann**

SECRETARIO GENERAL

**Cdor. Horacio Russo**

SECRETARIO ACADÉMICO

**Ing. Carlos Mundt**

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

**Dr. Pablo Jacovkis**

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y BIENESTAR ESTUDIANTIL

**Prof. Gabriel Asprella**

SECRETARIO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

**CPN Raúl Sánchez Antelo**

SECRETARIO ECONÓMICO FINANCIERO

**Lic. Pablo Belardinelli**

FUNDACIÓN UOCRA

PRESIDENTE

**Gerardo Martínez**

DIRECTOR EJECUTIVO

**Gustavo Gándara**

SUBDIRECTOR EJECUTIVO

**Alejandro Waisglas**

GERENTE INSOC

**Juan Puigbó**

COORDINADORES DEL ODET

**Pablo Granovsky**

**Hernán Ruggirello**

## UNTREF

Mosconi 2736 . Saenz Peña . Partido 3 de Febrero

 **Fundación UOCRA**

Azopardo 954 . Ciudad Autónoma de Buenos Aires