

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Mercado de trabajo, informalidad y focalización.

Dante Jeremías Boga.

Cita:

Dante Jeremías Boga (2011). *Mercado de trabajo, informalidad y focalización. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/700>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

TÍTULO.

Mercado de trabajo, informalidad y focalización.

AUTOR.

Boga, Dante Jeremías.

REFERENCIA INSTITUCIONAL.

Facultad de ciencias de la Salud y Servicio Social. Universidad Nacional de Mar del Plata.

E-MAIL.

danteboga@hotmail.com

RESUMEN.

El presente trabajo se propone analizar el fenómeno de la informalidad en el mercado de trabajo y su relación con políticas sociales focalizadas en Argentina.

Para ello, se caracterizan las formas de intervención estatal implementadas a partir de la llamada reforma estructural en torno a los procesos de precarización laboral y desocupación.

La idea fundamental que se defiende es que la informalidad en el mercado de trabajo es un elemento estructural del funcionamiento del sistema y está ligada a las modalidades de intervención estatal. De hecho, la aplicación de políticas focalizadas contiene implícitamente el imperativo de mantener las condiciones de elegibilidad de los grupos en riesgo social a los fines de no perder el beneficio.

PALABRAS CLAVE.

Estado- Desocupación- Focalización- Informalidad- Mercado de trabajo.

1. INTRODUCCIÓN.

Informalidad y políticas sociales son temas sumamente imbricados en realidades con las características como las de Argentina. El desafío que plantea la desigualdad (América Latina en su conjunto es la región más desigual del planeta) y, al mismo tiempo, la pobreza y la indigencia, implica reflexionar sobre cuáles son las razones históricas que estructuran el sistema de determinada manera y, a su vez, cuáles son las respuestas políticas que se necesitan desarrollar ante las problemáticas contemporáneas.

El trabajo como categoría de estudio, tanto teórica como empírica, es sumamente conflictiva, ya que a ella están atadas la historia de luchas, de reivindicaciones, de avances, retrocesos, contradicciones. La historia de las transformaciones sociales y de la constitución de una sociedad. Resulta preciso hablar del trabajo en términos de la existencia de un mercado de trabajo motorizado por las fuerzas propias del capitalismo, oferta, demanda, ganancia, acumulación. Los trabajadores, en este sentido, están en medio de esos conceptos como una variable más. Ciertamente la versión dominante durante un amplio período de la historia, inaugurado con el sangriento golpe de Estado de 1976 y profundizado en la década del 1990, consideró al trabajo como una variable de ajuste.

Al mismo tiempo en Argentina los regímenes de protección social estuvieron basados casi exclusivamente en el trabajo asalariado. Es decir el propio trabajador garantizaba su protección social, esto se denominó seguridad social y dejó fuera a amplios sectores sociales sin acceso al trabajo formal asalariado.

En nuestro país los modelos de Estado de bienestar estuvieron primariamente vinculados a la idea de “universal estratificado”, donde los mayores niveles de protección se vinculan con la pertenencia a grupos insertos en el mercado de empleo formal. (Filgueira y Filgueira, 2002).

Pese a la introducción del denominado enfoque de “protección basada en el empleo formal”, fundamentalmente sustentado en políticas de protección social contributiva (Draibe y Riesco, 2007; Mesa-Lago, 2004a), en América Latina coexisten en la actualidad dos realidades muy distintas para los ciudadanos (Bertranou, 2008; CEPAL, 2006, 2008a; Filgueira, 2007; Regalia, 2006). Por una parte, menos de la mitad de la población ocupada está integrada en el mercado formal del trabajo y cuenta con algún tipo de protección social contributiva, es decir, tiene acceso a un conjunto de mecanismos de cobertura ante contingencias y riesgos estructurales. Por otra, una gran parte de la población continúa excluida del mercado formal del trabajo y por ende carece de acceso a tales mecanismos. El origen de esta dualidad debe buscarse en los fundamentos de la protección social anclada en la expansión del mercado formal del trabajo (Lo Vuolo, 2009), promesa largamente incumplida en la región (CEPAL, 2006).

Se suele sostener que este sistema generó un gasto social deficitario y políticas sociales regresivas, segmentadas y fragmentadoras que ubicaban en la cima de los sistemas de bienestar a los miembros del sector público y los

empleados del sector industrial de alta tecnología, y en los sótanos a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural; y favorecían altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales (Filgueira, 2006).

Históricamente, la exclusión social ha sido tratada desde una perspectiva fragmentadora y estigmatizaste. Fragmentadora porque el tratamiento que se le dio a los sectores sociales excluidos, que en el paradigma hegemónico están constituidos por elementos disfuncionales. Es decir que donde hay una lógica que promueve y, es más, que requiere de la existencia de pobres y marginales, el imaginario simbólico creado en torno a la pobreza y la marginación, asume que se trata de la responsabilidad individual; problemas de adaptación, etc.

El funcionamiento es también estigmatizaste, de ahí que se crearon tanto cárceles como políticas sociales focalizadas. La focalización está en el eje de una forma de entender la sociedad, una sociedad dividida en departamentos, en segmentos o parcelas estancas entre las cuales no hay vínculo. La existencia de pobres tiene que ver con sus ingresos mensuales, la solución transferirles divisas para garantizar su subsistencia. Las políticas de transferencias condicionadas (PTC) son la forma tradicional de esta modalidad. Con diferentes bemoles esto es un patrimonio de la región latinoamericana, que con financiamiento compartido (habitualmente parte del financiamiento de estos programas proviene de organismos internaciones, como el Banco Mundial) han impulsado estos programas.

2. NEOLIBERALISMO Y REFORMAS LABORALES.

En 1976 comenzó una nueva etapa que se extendió hasta 2001 que se caracterizó por albergar en su interior no sólo segmentos de diferente tipo de política económica, sino también de vaivenes políticos dramáticos por la ruptura del régimen democrático (en 1976) y la feroz represión desatada contra vastos sectores sociales, en el marco de una violación a los derechos humanos que tuvo también consecuencias éticas, morales y sociales. Se produjo un quiebre simultáneo del modelo económico y del modelo político con la apertura económica, la desregulación y el quiebre de la institucionalidad democrática, en un momento en que la economía mundial sufría un shock importante por la crisis del petróleo y el cambio de paradigma tecnológico, marcando un punto de inflexión en la historia argentina. (Novick y Tomada, 2007; 15)

Durante la década del '90 el país experimentó una profunda transformación institucional y productiva. La adopción de un patrón de cambio fijo a través del sistema de convertibilidad permitió superar la hiperinflación y la inestabilidad con la cual se desenvolvían los mercados. La reducción del déficit fiscal, las privatizaciones, la apertura comercial y las desregulaciones, abrieron un marco de confianza a las inversiones y favorecieron el financiamiento externo de despegue económico. Estos, entre otros cambios, implicaron modificaciones sustantivas en el sistema productivo, en la orientación de las políticas públicas y en los comportamientos de los actores políticos y sociales (Gerchunoff y Torre, 1996; Cortés y Marshall, 1999).

Sin embargo, luego de tres años de reformas institucionales con crecimiento económico comenzó una importante retracción productiva. De esta manera, a mediados de 1994 la economía evidenciaba síntomas de retracción y crecientes dificultades de orden fiscal. Al mismo tiempo, fue el momento más intenso de reformas laborales, de apoyo oficial a la reducción de costos y de inversiones e importaciones en bienes de capital. Pero sólo el sector más dinámico y concentrado estuvo en condiciones de financiar la reconversión productiva, necesaria para aumentar la productividad real y la competitividad externa. El abaratamiento de los costos laborales dejó de ser exclusivamente una prerrogativa empresarial (derivada del atraso en el tipo de cambio fijo y los problemas de competitividad de ciertos sectores de la producción local) para pasar a ser una forma de política económica consistente con el sostenimiento de la convertibilidad (Gerchunoff y Machinea, 1996).

Entre los fenómenos económicos y sociales registrados durante ese largo período se destaca la desregulación del mercado de trabajo, cuyos impactos negativos se reflejaron en el aumento de la desocupación, la distribución regresiva del ingreso y el incremento de la pobreza. Este proceso fue particularmente profundo y tuvo, además, consecuencias "perversas". Por ejemplo, a la vez que el gobierno intentaba reducir el costo laboral, vía la disminución de los aportes que las empresas deben realizar al sistema de previsión social por los trabajadores que emplean, la tasa de empleo no registrado aumentó del 29.6 por ciento en 1991 a 37.3 por ciento en el año 2000 y siguió incrementándose hasta el 44.8 por ciento en mayo de 2003. Con el mismo objetivo, sucesivas reformas de las leyes laborales permitieron y

estimularon la generalización de formas atípicas y precarias de contratación, en muchos casos de alta fragilidad, que terminaron por configurar un mercado laboral fuertemente polarizado, segmentado y heterogéneo, donde el empleo por tiempo indeterminado perdió rápidamente su centralidad. (Novick y Tomada, 2007; 15-16)

La flexibilización de los contratos y los despidos, la descentralización de los convenios colectivos y la neutralización de las resistencias de los trabajadores se constituyeron desde la perspectiva oficial una necesidad, un imperativo ineludible para garantizar el acceso de los trabajadores al empleo o la permanencia de los mismos. Es un momento histórico donde la idea del Estado se corre de la regulación de la economía, se asume como válida la mentada teoría del derrame, sin pensar en las evidencias históricas que la contradicen, sin acudir las razones estructurales más elementales que indican el oxímoron que supone capitalismo e igualdad. De lo antes dicho, es importante subrayar que no hay una ausencia del Estado, el Estado se desplaza en sus funciones, modifica sus prioridades. No es cierto (como dice Saskia Sassen) que se trata de un proceso de declive de las funciones estáticas, sino de una transformación del Estado; un reposicionamiento del Estado en un campo de poder más extenso.

En este contexto, al final de la década el desempleo abierto y la subocupación horaria afectan a casi el 30% de la población económicamente activa del país; a la vez que el 37% de la fuerza de trabajo asalariada está empleada en forma no registrada y no tiene acceso a beneficios sociales. Al mismo tiempo, el 25% de la población urbana se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el fenómeno de la exclusión parece haberse consolidado. (Salvia y otros, 2000; 129)

La clave interpretativa del fenómeno de la flexibilización laboral no sólo se encuentre en sus efectos de desempleo, marginalidad o exclusión, sino también en las formas en que el fenómeno expresa y reproduce las relaciones de fuerza que intervienen en la puja de la distribución del ingreso y de poder entre los actores sociales. Desde esta perspectiva, cabe reconocer en el desempleo y la precariedad laboral las formas típicas bajo las cuales se expresa la mayor subordinación política y social del trabajo al capital y las posibilidades objetivadas y subjetivas de su mayor explotación. (Salvia y otros, 2000; 125)

En lo fundamental, las reformas debían brindar normas más flexibles de contratación laboral, menores costos impositivos e indirectos, descentralización de las negociaciones colectivas, privatización de los servicios de seguridad social, asistencia pública a la capacitación laboral, entre otras medidas. Pero al mismo tiempo, era necesario orientar programas de contención social o de empleo asistido, con el objetivo de atender los efectos de pobreza y regular la conflictividad social que habrían de generar las reformas. (Salvia y otros, 2000; 132)

El incremento de la tasa de desocupación y el fuerte crecimiento del trabajo precario actuaron también en el sentido de reducir la cobertura de la

negociación colectiva y aumentar la desprotección de los trabajadores. Se observó una dinámica contradictoria en la década del noventa entre un aumento de la negociación en cantidad, calidad y renovaciones de ciertos convenios y una permanencia de la «ultra-actividad» de los acuerdos más importantes pactados en la ronda negocial de 1975-1980. Asimismo, la negociación colectiva bajó del ámbito de actividad o de rama productiva al nivel de la empresa: entre 1991 y 1994, el 65 por ciento de los convenios y acuerdos colectivos eran de rama o de actividad y entre 1995-1999 el 78 por ciento de las negociaciones eran de empresa y sólo el 22 por ciento de rama o de actividad. La negociación de salarios se concentró sólo en algunos grupos, mientras que en el resto no se discutían cláusulas salariales sino flexibilización de condiciones laborales (jornada, organización del trabajo) (Novick y Trajtemberg, 1999).

3. PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA.

Las políticas sociales ha sido motivo de numerosas producciones teóricas y académicas en el contexto latinoamericano. Naturalmente esta tendencia tiene que ver con las particularidades de la región, en términos de las profundas desigualdades que la llevan a ser la región menos distributiva del planeta. Al mismo tiempo las conceptualizaciones están también imbricadas en la compleja trama de rupturas y continuidades en los modelos de protección social propios de cada realidad. La misma idea de modelo es un planteo que encuentra sus bemoles y sus diferencias en la literatura existente. De esta manera Esping-Andersen entiende al regímenes de bienestar como “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen 2000, 102). Desde su planteo sostiene que hay tres componentes con los que las sociedades históricamente han construido el bienestar, en una asociación específica entre las familias, el estado y el mercado. (Del Valle; 2010). Es importante tener en cuenta que estos modelos propuestos fueron pensados para los países de la OCDE, por tanto la tipificación recibió críticas en el contexto regional. De hecho la CEPAL en un libro reciente planteó que los sistemas de bienestar están relacionados con una diversidad de actores comprometidos en el funcionamiento, en particular el Estado, el mercado, las familias y las organizaciones sociales (CEPAL, 2011; 13).

La política social comprende el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera así todas aquellas intervenciones —principalmente estatales pero también de otros actores como las organizaciones sociales y comunitarias o el mercado— que afectan directamente el bienestar de la población, las instituciones y sus relaciones: los servicios de salud y educación, los subsidios y beneficios monetarios y en especie, la seguridad social y las pensiones, las medidas en torno al mercado de trabajo, la recaudación fiscal progresiva y las políticas redistributivas (Franco, 2010; Mkandawire, 2006). Los componentes de la política social son la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales, como educación y salud. Así, la protección social —cuyo objetivo primordial es procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad— es parte central de la política, pero presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. La promoción social considera todas las políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades, ya sea a través del fortalecimiento del capital humano (educación y capacitación) o del mejoramiento de las condiciones del contexto en que dicho capital ha de desenvolverse (intermediación laboral, fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica para microempresas y pequeñas empresas, identificación y promoción de nuevos emprendimientos, entre otros). En síntesis, comprende todas aquellas políticas y programas que tienden a mejorar la calidad de vida en base a una mayor productividad e ingresos generados de manera autónoma. Finalmente, las políticas sectoriales —de educación, salud, vivienda y otras— contribuyen de manera directa a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano e, indirectamente, a

fomentar la cohesión social. Es claro, en este marco, que cada componente debe articularse con los otros para alcanzar los objetivos de la política social.

La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente. (CEPAL, 2011; 18)

Estos tres componentes requieren un análisis pormenorizado. Sucintamente resulta preciso considerar que en Argentina, en consonancia con lo sucedido en la región, la protección social estuvo estructurada desde la perspectiva del empleo formal, de ahí que el debate que interpela a la gestión política es la búsqueda de los mecanismos para llegar al pleno empleo. Lo cierto es que esto sigue siendo una promesa incumplida por tanto los sectores sociales que han permanecido por fuera de esta estructura, entendidos como portadores de necesidades, de carencias y por tanto de retraso social. La asistencia social ha sido la repuesta predominante para estos sectores y estas necesidades sociales. Es este sentido, el enfoque que ha tenido pendulaba entre el universalismo y la focalización.

De esta manera la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad social es atendida mediante los programas de transferencias condicionadas (PTC) se caracterizan por intentar combatirla mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Britto, 2006; Cecchini y Madariaga, 2010; Cohen y Franco, 2006a; León, 2008). Para ello, por lo general se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social (Levy y Rodríguez, 2005), así como de realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

En la óptica de las políticas sociales se define a la focalización como la idea que descansa el supuesto de hacer más con menos y aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan. Si bien en muchos casos las técnicas de focalización lograron dirigir los esfuerzos a la población propuesta, no siempre fue así; algunas veces trajeron consigo efectos indeseados. Ciertamente, la aplicación de estas nuevas modalidades de políticas sociales se prestó, en algunos casos, a la

formación de clientelas porque, bajo la forma institucional que asumió en la región, se constituyó en instrumento altamente discrecional del Poder Ejecutivo. También creó lo que algunos analistas llaman “*vigilantismo*”, el cual se registra cuando políticas e instrumentos de prueba de medios destruyen formas básicas de solidaridad entre los pobres, generando una distinción entre “pobres merecedores” y “no merecedores”. Un riesgo adicional de la focalización es la quiebra de solidaridades entre clases y dentro de las mismas clases y la estigmatización de los destinatarios. (Filgueira y otros, 2006; 11)

El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región. Es desafiante a la vez, pues al proponer servicios básicos de calidad para todos, jalonará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social por servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones propias entre demandas sociales y restricciones fiscales. (Filgueira 2006; 10)

Desde una propuesta opuesta la perspectiva mencionada se plantea que el universalismo básico está relacionado con los nuevos requerimientos de la región en términos de política social que, aprendiendo de la experiencia pasada, vuelva a ser conceptualizada mediante un conjunto de parámetros específicos que refuercen la ciudadanía y garanticen derechos fundamentales. El universalismo básico es una propuesta que llena estas características y allí radica su fuerza: permite reconstruir un enfoque de política social que construya sociedad, otorgándole un nuevo estatus y ofreciendo un nuevo imaginario compartido de sociedad. Esa nueva visión de política social busca, además, contribuir a superar el sesgo funcional e instrumental de la política social vigente. (Filgueira y otros, 2006; 17)

En el caso de la Argentina también es posible constatar un camino en construcción para consolidar el acceso a los sistemas de formación de capital humano y la protección social. A partir de la crisis económica de comienzos de la década de 2000, se creó una serie de programas de transferencias de ingresos con corresponsabilidad y promoción de la empleabilidad, con los cuales se logró ampliar el acceso a mecanismos de protección social no contributiva ante situaciones de crisis y decaimiento severo de las condiciones de vida. Si bien en la Argentina se crearon instrumentos para garantizar el goce de derechos, existe el riesgo de duplicar programas debido a la insuficiente coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por ese motivo no se puede hablar de un sistema articulado de protección social propiamente dicho. En el país coexisten

varios programas de transferencia de ingresos, tanto de tipo contributivo — gestionados a nivel federal y provincial— como no contributivo. Entre estos últimos se cuentan un sistema de pensiones no contributivas (gestionado por el MDS y la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES)⁴³, esquemas de transferencias de ingresos provinciales (que incluyen distribución de alimentos y políticas de empleo público) y el seguro de capacitación y empleo, transferencia condicionada al entrenamiento laboral y la búsqueda de empleo (gestionado por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (Ringold y Rofman, 2008, pág. 34-35). Subsisten además algunos desafíos para construir un sistema integrado y equitativo, que cubra las necesidades de los trabajadores de los sectores formal e informal (Ringold y Rofman, 2008, pág. 30) y ofrezca una cobertura adecuada para quienes están suscritos a uno y otro programa.

Para paliar esta situación, en octubre de 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que consiste en una prestación no contributiva para todos los niños y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares cuyos adultos estén desocupados o insertos en el mercado informal del trabajo (y por tanto no reciban una asignación similar por vía contributiva). Este beneficio se financia mediante el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES y establece una serie de condiciones en materia de educación y salud para las familias que lo reciben (Agis, Cañete y Panigo, 2010). La naturaleza solidaria —se trata de una prestación no contributiva financiada con aportes contributivos a la seguridad social— y universal de este beneficio —en cuanto a su equivalencia para todos los menores que lo reciben, tanto por la vía contributiva, como por la no contributiva—, refleja una mirada progresiva para brindar garantías sociales a la población que carecía de acceso a la protección social. Al mismo tiempo, este instrumento constituye una iniciativa concreta para mejorar la articulación de las políticas de protección social no contributiva, pues la AUH es incompatible con otros planes sociales y busca eliminar la duplicación entre estos (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Como queda dicho, históricamente los sistemas de protección social en Argentina y en la región, estuvieron asociados al empleo formal. En este sentido, una política como la AUH representa un hito en la normativa jurídica propia del derecho laboral y de la seguridad social, como así también en la historia tributaria del país, en tanto reconoce explícitamente el carácter tributario de los aportes y contribuciones, diluyendo su carácter de “salario diferido” y por lo tanto sólo apropiable por los trabajadores registrados en el sistema de seguro social (Lo Vuolo, 2009; 7)

Conjuntamente con planes como el Bolsa Familia en Brasil o el Oportunidades en México, es uno de los planes que abarca mayor cantidad de población en la región. Sus impactos están siendo estudiados en la actualidad, sin embargo en estudios recientes se han analizado variables como la indigencia, la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa de grupos, concluyendo que existen una notable mejoría en todos estos indicadores (tomando como base los datos arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares).

Estas consideraciones no deben soslayar que es sigue siendo un programa focalizado que no termina de romper con la lógica dominante en la gestión pública de la pobreza y la vulnerabilidad social. La pretensión de universalidad que asume este programa naufraga en el conjunto de condicionalidades que lo constituyen. La certificación de educación y salud es una de ellas y que no han sido hasta la fecha adecuadamente instrumentados. El colapso que predomina en los centros de salud descentralizados impide la correcta cumplimentación del requerimiento. Los controles que se exigen no son garantizados por la instancia pública, lo cual es una contradicción flagrante y que adquiere matices perversos.

La AUH universaliza un acceso a los que los trabajadores que se desempeñan en el mercado formal de trabajo ya tenían. De ahí que tiene un carácter progresivo en términos de redistribución del producto social y de justicia social. En este sentido, supone una ruptura con el paradigma que ha imperado y estructurado la protección social.

4. MERCADO DE TRABAJO E INFORMALIDAD.

La idea de trabajo decente tiene que ver con aquel es que justamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, de seguridad ocupacional y de dignidad humana (MTEySS/OIT, 2007). Es decir que la modalidad más conocida para acercarnos a esta definición es el trabajo formal, el trabajo registrado. A sabiendas sin embargo, que la letra escrita, la de la normativa, no es necesariamente, letra en ejercicio, no tiene que ver inexorablemente con el cumplimiento de la misma. La existencia de un derecho garantiza la posibilidad de su exigibilidad, no así su efectución.

El trabajo informal definido como una actividad laboral desarrollada por fuera del marco normativo legal, sin los derechos y beneficios que el mismo provee, constituye una de las problemáticas más graves que afectan al mercado de trabajo argentino en la actualidad.

La informalidad es un fenómeno sumamente complejo, de ahí que resulta crucial dilucidar los elementos centrales de su funcionamiento, de sus motivos, de su reproducción. En primer lugar, se trata de un fenómeno que se instaló en amplísimos estamentos de la sociedad Argentina como una situación ocupacional legítima. Trabajadores y empleadores, aún aquellos que participan en procesos productivos que tributan, no tiene la concepción de las obligaciones legales que entrañan la relación laboral, es decir que la percepción del incumplimiento de las normas laborales aparece como un comportamiento válido. En segundo lugar, se argumentan los altos costos y la complejidad que tienen los trámites y procedimientos administrativos para registrar a los trabajadores. En tercer lugar, hay que tener en consideración otra modalidad que tiene este fenómeno es la externalización de parte de los procesos productivos de las grandes empresas a pequeñas unidades económicas. Frecuentemente, esta atomización de la producción permite reducir los costos a través del incumplimiento generalizado de las normas tributarias y laborales por parte de pequeñas firmas subcontratadas, que por sus propias características son difíciles de identificar por los organismos públicos encargados de la fiscalización.

El concepto de informalidad es sumamente ambiguo y está ligado a una pluralidad de prácticas sociales de situaciones concretas y conceptualizaciones teóricas. Al mismo tiempo las perspectivas teóricas parecen diferir en las caracterizaciones que realizan de acerca de la informalidad.

Para historizar brevemente este concepto (dado que una genealogía acabada del asunto excede ampliamente los objetivos de este trabajo) es preciso tener en cuenta tres aproximaciones que se han aventurado sobre la temática. En primer término, una línea plantea la existencia de un sector informal que resulta del funcionamiento propio del capitalismo periférico. Desde esta posición, tiene que ver con el escaso desarrollo económico, la organización rudimentaria, la baja productividad, la escasa división social del trabajo y la existencia de estrategias de supervivencia familiares. Todo esto incide en un limitado desarrollo de las relaciones salariales.

Otra perspectiva, enfrentándose con la anterior, niega que la informalidad tenga que ver con el capitalismo periférico y la considera como un elemento inherente a la forma de acumulación capitalista. Es decir, este fenómeno está indisolublemente relacionado con la necesidad de acumular ganancias reduciendo los costos de producción y la prioridad de ser competitivos en el mercado.

Una tercera perspectiva consistió en analizar la actividad informal a partir del incumplimiento del marco regulatorio, haciendo énfasis en la excesiva intervención estatal que afecta al libre funcionamiento del mercado. En este contexto, el sector informal está compuesto por “pequeños empresarios orientados por un espíritu similar al de los orígenes del capitalismo que no pueden alcanzar un desarrollo pleno debido a la excesiva regulación estatal en torno de las actividades económicas” (De Soto, 1987).

Paralelamente, y a la par de la extensión de características típicas de la inserción laboral sin protección en el sector formal, comenzó a utilizarse el concepto de precariedad laboral. Esta se identifica como una inserción laboral endeble de los trabajadores asalariados y refiere a una característica propia de los puestos de trabajo y no a un sector del aparato productivo. Es decir que la inserción endeble da cuenta de características ocupacionales que impulsan, o al menos facilitan, la exclusión del trabajador del marco de su ocupación y se expresan en la participación intermitente en la actividad laboral, la existencia de condiciones contractuales que no garantizan la permanencia de la relación de dependencia (contratos de tiempo parcial, eventual, etc.) y el desempeño en ocupaciones en vías de desaparición o de carácter redundante en términos de las necesidades del aparato productivo (Pok, 1992).

La OIT (2002) incorporo a su tradicional definición de sector informal asociado actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía, una de las vertientes del concepto de empleo precario, asociada al empleo no registrado. Es decir que se amplió el concepto de informalidad para sumar a trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades.

Un trabajador es considerado informal cuando no se realizan aportes a su nombre, por tanto cuando no accede al sistema de seguridad social. Es un trabajador que puede ser un asalariado, por tanto mantener una relación de dependencia con un empleador, sin embargo esta relación contractual no está formalizada por la vía del cumplimiento de la normativa vigente. Al tiempo que puede ser también un trabajador independiente cuya actividad tampoco está regulada.

En América Latina, los estados no regulan a los mercados y, éstos frecuentemente excluyen a la mayoría de la población por lo que gran parte de la producción del bienestar descansa en las familias y las redes sociales de apoyo, en este sentido, todos los regímenes de bienestar en América latina poseen un elemento de informalidad (Gough y Wood, 2004).

Cabe destacar que, incluso en períodos de crecimiento como el de 2003 a 2008, los problemas estructurales del empleo no se han resuelto y se mantienen altos niveles de “vulnerabilidad al empobrecimiento” (CEPAL, 2010a). Claramente, las familias pobres y vulnerables de la región no disponen de empleo e ingresos en forma permanente, pese a que el primero constituye el principal recurso con que cuenta la gran mayoría de los hogares para garantizar la subsistencia (Cecchini y Uthoff, 2008; CEPAL, 2009a).

La productividad y rentabilidad de las actividades económicas constituyen uno de los principales determinantes de la informalidad. El argumento indica que cuanto más reducida es la productividad de la empresa, menor es la capacidad de pago de la misma y en consecuencia son más limitadas las posibilidades de cumplir con las obligaciones laborales, administrativas y tributarias. Este aspecto resulta particularmente relevante para todo un segmento de empresas informales y en general de tamaño reducido que operan con niveles de productividad extremadamente bajos, lo que las ubica en una condición de subsistencia a partir de la cual no pueden cumplir con las regulaciones laborales, administrativas y tributarias. Este factor se encuentra típicamente presente en los países latinoamericanos que han mostrado un desarrollo insuficiente y asincrónico². En el caso particular de la Argentina, dicha problemática se ha extendido durante las últimas dos décadas en función del prolongado estancamiento económico. (Novick, Mazorra y Schleser, 2007; 27-28)

5. CONSIDERACIONES FINALES.

El resultado es la coexistencia de un sector de servicios moderno conectado con el mercado mundial junto con un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad. La política social aparece como consecuencia de la restricción del régimen productivo de bienestar y sus efectos sociales dan lugar a la emergencia de un nuevo patrón de desigualdad y fragmentación que se expresa territorialmente como segregación urbana constituyendo la emergencia de una “ciudadanía restringida” ya que no se asiste a las personas con el fin de establecer un “mínimo” de derechos sociales sino que las propias características del régimen restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal. (Del Valle, 2010; 20)

La primera falacia que aparece ante el tema de la informalidad laboral surge de la interpretación conforme a la cual está problemática es producto de los altos costos de contratación. Coherente con esta visión la solución que se buscó fue la de modificar, flexibilizando el reducción costos, la normativa laboral. En este sentido, la década del noventa fue un ejemplo de libro de como pensar en términos exclusivamente de mercado, el Estado no tiene o no tendría injerencia en los mecanismos de creación de empleo y regulación del mismo.

Es importante tener en cuenta que en nuestros contextos, la informalidad por un lado desafía la organización de la protección social en Argentina, ya que la misma estaba basada en el empleo formal (seguridad social). Por lo tanto este desplazamiento de las funciones del Estado supone rever como el conjunto de intervenciones estatales. La ausencia de amplios sectores en esta situación interpela a la gestión política a crear nuevos mecanismos a acceso a la protección social. En respuesta a esta situación, las políticas de protección social se han apartado progresivamente de un modelo basado en el empleo y las contribuciones, para pasar a la implementación de programas de asistencia social de emergencia y la introducción de esquemas de seguro social no contributivos. Se desarrollaron programas de transferencia de ingresos para trabajadores desocupados y grupos vulnerables, tales como Trabajar a fines de los años noventa, el Plan Jefes a principios de 2000 y, más recientemente, el Seguro de Capacitación y Empleo (“Seguro”) y el Plan Familias. Los beneficios para la vejez, tradicionalmente restringidos a los trabajadores con un historial de aportes al sistema jubilatorio, también fueron expandidos a través del Plan Mayores, un programa de transferencias monetarias con comprobación de medios, destinado a los adultos pobres mayores y creado en 2003; un aumento en el número de pensiones no contributivas otorgadas por el Gobierno Nacional y, desde 2006, la “moratoria previsional”, que permitió acceder a una jubilación a personas sin aportes o con aportes insuficientes. Esta última dio como resultado un aumento de 1,7 millones en el número de jubilados y una cobertura casi plena de los ancianos. También se instauraron nuevos programas para brindar acceso a la atención médica (Nacer) y medicamentos (Remediar) para familias que estaban fuera del esquema tradicional de seguro de salud.

Los esfuerzos bien intencionados para extender la protección social a quienes carecen de un empleo formal han fragmentado el sistema de protección social, y podrían, debido a la falta de compatibilidad con los incentivos de los programas contributivos, crear desincentivos para la formalidad laboral. Se crea la llamada “trampa de la pobreza”.

La idea de trampa de la pobreza es la siguiente. Si la percepción del beneficio fiscal está condicionada a la verificación de ingresos, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de aumentar sus ingresos laborales. ¿Por qué?. Porque la consecuencia inmediata del aumento sería la pérdida del subsidio. Constituye el rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios a la pobreza no le conviene aumentar sus ingresos por otras fuentes. (Lo Vuolo, 2009; 8)

Zadicoff y Paz argumentando en el mismo sentido acerca del Plan Jefes y jefas de hogar, plantean basándose en el modelo econométrico de Becker, que es preferible cobrar los \$ 150 y realizar actividades informales a, tener que mantenerse con salarios formales bajos y sacrificar tiempo de ocio, traslado, y gastos monetarios de transporte.

Al poseer un sistema de bienestar diseñado en función del sector formal del empleo, la red de protección social no alcanza para incluir a todos los grupos en situación de riesgo y, considerando que el monto de la transferencia es claramente insuficiente y se encuentra limitado a la obtención de un trabajo formal, en el caso argentino, existe una tendencia a que en su funcionamiento genere incentivos para mantenerse en la informalidad debido a que si trabajan formalmente, pierden todo el subsidio (Del Valle, 2009; 16).

Las instituciones de política pública juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales, se puede afirmar que los derechos sociales son mínimos y dependen de la inserción productiva de las personas, al mismo tiempo el sistema promueve un refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad y relaciones Estado-mercado-sociedad acaban orientadas hacia el crecimiento económico como prerrequisito para cualquier modo de organización del bienestar social. (Del valle, 2010; 22)

Por último, es necesario discutir en función a lo expuesto, los argumentos que se dirimen en torno a la AUH. El decreto 1602-09 plantea que el programa está destinado a *“a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”*. El mismo texto que da cuerpo a la normativa que impulsa el programa está aceptando, legitimando la existencia de dos mercados de trabajo. El formal en el que los trabajadores acceden tradicionalmente a las llamadas asignaciones familiares. El otro viene a ser el mercado informal de trabajo, que está constituido por trabajadores no registrados y unidades productivas no registradas.

La normativa acepta la existencia de este mercado paralelo. De hecho se puede plantear la hipótesis que la normativa fomenta la informalidad mediante este tipo de políticas que se constituyen en un verdadero subsidio para la economía informal. El argumento es el siguiente, la existencia de un niño o niña que percibe la AUH supone la existencia de un mayor que cobra ese dinero, lo cual también nos lleva irremediamente a pensar que el ilógico considerar que estas personas sean capaces de subsistir con solo esos aportes; estamos aceptando que su subsistencia está garantizada por el desempeño en algún área de la economía que no lo ha formalizado. Prácticamente, estamos en presencia de un programa que garantiza la reproducción social de la pobreza, dado que permite un conjunto mínimo de accesos, por tanto de la mano de obra informal necesaria para el funcionamiento de un vasto sector de la economía.

Resulta evidente que es necesario cuestionar fuertemente el carácter redistributivo que se le pretende asignar a este tipo de medidas compensatorias. La gestión de los riesgos sociales no dejado de considerar a la exclusión social como una consecuencia lateral del funcionamiento de la economía capitalista. El divorcio entre política social y política económica es otro de los ejes problemáticos en los dilemas que atravesamos. Hasta tanto el bienestar no se deje de entender como una variable de ajuste de acuerdo con las fluctuaciones del ciclo económico, no se podrá construir un sistema de protección social basado en principios universales de ciudadanía, de derechos de justicia social.

En ese sentido, un aspecto destacado de la AUH es su magnitud y grado de universalidad. Respecto de la magnitud, el gasto previsto para el plan supera tanto en términos relativos como en prestación por hogar a todos los restantes programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región, ya que el mismo representa actualmente 0,6% del PIB y se prevé que llegue al 0,8% del PBI cuando se logre la meta de 4.000.000 de niños incorporado al Plan (Agis y otros, 2010; 16).

Frente a esto último es indispensable debatir acerca que parece un hecho que la gestión pública no pretende romper los mecanismos de desigualdad, sino que proyecta ampliar las metas de las compensaciones a los *infames del sistema*. Infames, sí, pero infamantes también, y, por sobre todas las cosas, los necesarios del sistema. Falta estudiar y problematizar los alcances de planes nacionales como Argentina Trabaja, donde la generación de empleo formal es un prioridad.

El momento histórico nos indica que ha habido una recuperación de los puestos de empleo y que se han generado puestos de trabajo para muchos millones de argentinos y argentinas. Es necesario pensar en la calidad de esos puestos de trabajo, pensar en los mecanismos necesarios para cumplir las normativas laborales, en donde actores políticos como los sindicatos deben cumplir un rol fundamental. La informalidad es un fenómeno que, según hemos explicado, tiene un conjunto de causalidades, pero en lo inmediato hay que tener en cuenta que la informalidad también requiere de connivencia, donde hay actores que salen favorecidos a expensas de los trabajadores. Ante esto

parece evidentemente que es momento de reflexionar sobre la viabilidad política de una política fiscal y tributaria potente que permite la redistribución del producto social.

BIBLIOGRAFÍA.

Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian (2010) **“EL IMPACTO DE LA ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA”**. CENDA; SID PROFOPE CEIL-PIETTE

Agustín Salvia, Silvana Tissera, Juan Martín Bustos, Fernando Sciarrotta, Juliana Persia, Gonzalo Herrera Gallo, Natalia Cillis y Verónica García Allegrone (Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales) (2000) **“Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado”** (Argentina 1990-2000)”

Banco Mundial - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2007) **Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina.**

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) **“Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”**. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Valle, Alejandro (2009) **Transferencias condicionadas, redes de protección social y Bienestar en Latinoamérica**, en Kairos Revista de Temas Sociales N^o 24, Universidad Nacional de San Luis., San Luis, Argentina..

_____(2010) **Comparing Welfare regimes in Latin America**, in European Review of Latin American and Caribbean Studies N^o 88, January-June, Centre for Latin American Research and Documentation, Amsterdam, The Netherlands.

_____(2010) **Informalidad y modelos de bienestar en América Latina**. Política y Sociedad, Vol. 47 Núm. 3: 239-261.

Draibe, Sônia y Riesco, Manuel (2005) **“El Estado de bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica y conceptual”**, avance de consultoría en proceso para la Unidad de desarrollo social, Sede Subregional de la CEPAL en Ciudad de México.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Jorge Papadópulos; Federico Tobar (2006) **“Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”** Documentos de trabajo del INDES.

Filgueira, Fernando (2007) **“Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”**. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo Vuolo, Rubén (2009) **“Asignación por hijo”**. Serie Análisis de Coyuntura N^o 21. CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS.

Marta Novick (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales) (2011) **Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003 – 2010.**

Novick, Marta; Tomada, Carlos; Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana. (2007) **Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto.**

Saskia Sassen (2000) **Nueva geografía política.** Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. Texto de la conferencia del Millenium.

Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2004) **Avus, el genio y Silverix. El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos,** UCEMA-CONICET, Bs. As.