

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 12 NÚMERO 87 SEPTIEMBRE 2022

ISSN 1853-8819

Voces

en el Fénix



**EL TRABAJO Y EL EMPLEO
EN LA ARGENTINA.
ESTRUCTURAS Y COYUNTURA**

sumario

n°87

Septiembre

2022

TRABAJO, DIGNIDAD Y
CRECIMIENTO

Cátedra Abierta "Plan Fénix"

JULIO C. NEFFA Introducción 6 **GABRIELA A. SALA y MARÍA F. OLMOS** Cambio demográfico en la Argentina: desafíos y oportunidades 12 **GASPAR HERRERO** La composición del empleo tras una década de estancamiento 22 **JAVIER LINDENBOIM** Las tasas laborales en el marco de los ciclos en el siglo XXI 28 **MARIANA GONZÁLEZ** Trabajo informal, precario y no registrado 36 **NORA GOREN** Trabajo femenino, una historia de desigualdades persistentes 44 **ANA MIRANDA y MIGUEL ALFREDO** "Hay gente que te dice tenés que trabajar, gente que te dice tenés que estudiar" 52 **FLORENCIA MÉDICI** Una breve reflexión sobre las bases económicas para generar empleo en la Argentina 60 **NICOLÁS DVOSKIN** Los ingresos reales en una economía inestable 68 **MARIANO FÉLIZ** Terminar con la desigualdad enfrentando el saqueo institucionalizado 74 **SANTIAGO POY** La pobreza en agenda 80 **JORGE KOHEN** Los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en contexto pandémico y de reestructuración productiva en la Argentina 2022 88 **MARÍA LAURA HENRY** Visibilizar y prevenir los riesgos psicosociales en el trabajo 96 **ESTEBAN BOGANI** Políticas de empleo para el desarrollo económico y social del país 102 **CLAUDIA DANANI, MARÍA I. COSTA y SERGIO ROTTENSCHWEILER** Trabajo y política social 112 **SOL MINOLDO** Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina 120 **CARLOS ANÍBAL RODRÍGUEZ** Introducción a un cambio profundo en materia de salud y seguridad en el trabajo 128

Voces en el Fénix
es una publicación
del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de
la propiedad
intelectual en
trámite.



Los artículos
firmados expresan
las opiniones
de los autores
y no reflejan
necesariamente
la opinión del
Plan Fénix ni de
la Universidad de
Buenos Aires.

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Ricardo J.M. Pahlen

Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Docentes

TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Pablo Rota
Andrés Flavio López
Carlos María Negri

SUPLENTES

César Humberto Albornoz
Gerardo Fernando Beltramo
Walter Fabián Carnota
Javier Legris
Ana María Campo
Catalino Nuñez
María Inés Barbero
Adrián Horacio Ramos

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
María José Canals

SUPLENTES

Roberto Darío Pons
Daniel Roberto González
Juan Manuel Oro
María Fernanda Inza

Claustro de Alumnos

TITULARES

Nicolás Tedesco
Antonella Cerase
Mateo Gadano
Jonatan Barros

SUPLENTES

Ana Ailin Andrada
Tomás García
Sergio Segluk
Michael Acosta

staff

DIRECTOR

Alberto Cimadamore

COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune
Ricardo Aronskind
Alfredo Calcagno
Ricardo Koss
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Mariana Vázquez

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Julio César Neffa

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

COORDINACIÓN

Paola Severino

SITIO WEB

Erica Sermukslis

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de
Fotógrafxs]

AUDIOVISUAL

Pablo Martínez
Nicolás Cerezo

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. C.A.B.A.
Teléfono 5285-6819. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar> / voces@vocesenelfenix.com

TRABAJO, DIGNIDAD Y CRECIMIENTO

Cátedra Abierta "Plan Fénix"
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires



E

l trabajo, eje de la actividad productiva, se constituye como una realidad compleja; involucra una variedad de aspectos: brindar el ingreso para la supervivencia, asegurar condiciones adecuadas para el proceso productivo y dignificar a las personas. El abordaje de este tema requiere enfoques que vayan más allá de los simplismos usuales que equiparan el trabajo a una mercancía. Como muestra la experiencia, aquellas unidades productivas que logran un adecuado involucramiento del trabajador –asegurando la inserción laboral y abriendo instancias de participación– a la postre obtienen resultados en términos tanto de rendimiento como de innovación. Crear empleos dignos es un propósito que contribuye tanto al bienestar de la persona como a la calidad del proceso productivo y al crecimiento. Adecuadas condiciones laborales y un ambiente de trabajo saludable, la protección social y una jornada de extensión adecuada son elementos que contribuyen al mismo tiempo a la realización y al bienestar del trabajador y al desarrollo socialmente sostenible. Los desajustes que existan en la creación de empleo y la inserción laboral conspiran entonces contra estos propósitos. Un eventual exceso de oferta de trabajadores degrada el salario y las condiciones de trabajo, a la vez que instala la inseguridad propia del desempleo en el horizonte de las mayorías; la carencia de fuerza de trabajo –generalizada o restringida a



determinadas calificaciones– se constituye en un obstáculo para el crecimiento.

La creencia en los meros principios del libre mercado, que traslada las relaciones mercantiles al ámbito laboral, lleva inevitablemente a la degradación de las condiciones de trabajo de las franjas menos favorecidas, traduciéndose en precarización y consecuencias negativas en la vida psicológica y emocional de quienes la padecen. La reducción del trabajador al estatus de mercancía descartable no es la vía para la equidad, y tampoco para una auténtica eficiencia.

Antes de la última dictadura, la Argentina evidenció una trayectoria con logros en la integración social, donde la formalización del trabajo jugó un rol central. A partir de entonces el país ingresó en una senda con creciente incidencia del desempleo, precariedad laboral e informalidad. Este proceso recibió un impulso decisivo durante la vigencia del régimen de convertibilidad, en la década de 1990, cuando tasas de desempleo y subempleo de dos dígitos constituyeron la norma, al igual que la informalidad. El ciclo inmediatamente posterior logró una parcial reversión de este cuadro.

La Argentina demostró así –a un gran costo para los sectores populares– que las políticas liberalizadoras del “mercado” de trabajo no aseguran empleo, y tampoco crecimiento: el PIB per cápita de 2004 fue similar al de treinta años antes. El emprendimiento individual como respuesta a la pérdida de

empleos calificados en unidades de alta productividad –una propuesta que ha sido exaltada una y otra vez– no es sino un mero parche. Reconvertir trabajadores del sector industrial a fabricantes artesanales no es la vía propia para el desarrollo. No caben dudas de que la concreción de un proyecto que nos dirija hacia el crecimiento con equidad –algo que desde el Plan Fénix siempre hemos considerado factible para un país con las características de la Argentina– será un instrumento poderoso para avanzar en el objetivo de una adecuada inserción del trabajo, que contribuya decisivamente a la articulación entre dignificación y productividad y a la reducción de las brechas y segregaciones estructurales de género que existen en el mundo del trabajo y la producción.

Este será un proceso con complejidades, dado el prolongado estancamiento y el alejamiento del trabajo formal de muchos trabajadores y trabajadoras. La economía popular abre aquí instancias válidas de integración, que corresponde desarrollar y fortalecer, a fin tanto de dignificar a sus protagonistas como de asegurar el quiebre de círculos viciosos de pobreza y marginación.

Como hemos dicho al principio de este texto, el abordaje de la problemática del trabajo dista de ser sencillo o resuelto mediante recetas triviales o simplistas, por lo que sin duda el programa que habrá de encararse será complejo, pero imprescindible para alcanzar el objetivo de equidad que proporcione una vida social satisfactoria para la sociedad en su conjunto.



INTRODUCCIÓN

por JULIO CÉSAR NEFFA. *Investigador Superior del CONICET en el CEIL y Prof. Emérito de la U.N. de Moreno, y en la UNLP, UNNE, FLACSO y Favaloro.*



Este número de Voces del Fénix presenta una visión sintética de la situación del mercado de trabajo argentino hasta comienzos de la década actual. Buscamos hacer un aporte para promover la discusión sobre temas que son de mucha actualidad y en los cuales el análisis y la interpretación de la realidad varían según el marco teórico adoptado. La redacción estuvo a cargo de docentes e investigadores con una composición pluridisciplinaria para abarcar una realidad muy compleja y dinámica. Los mismos han sido convocados según su especialidad aceptando orientaciones teóricas pluralistas. La temática incluye la situación demográfica, la evolución del empleo y las categorías del mercado de trabajo, los ingresos y las políticas públicas en materia laboral y social, así como también diversos aspectos de la salud y de la vida de quienes trabajan. Los trabajos dan una visión de síntesis sobre esas dimensiones y proponen temas para una agenda de políticas laborales y sociales, en vías de contemplar un “desarrollo con rostro humano”.

¿Cuáles son los grandes temas abordados?

El cambio demográfico que experimenta la Argentina pone de manifiesto el “bono demográfico”, el cual consiste en la reducción de las tasas de natalidad, un fuerte crecimiento de la población en edad activa, en especial las mujeres y el aporte de la migración internacional que rejuvenece la pirámide poblacional. Sin embargo, en el largo plazo, se ciernen ciertas amenazas sobre el sistema previsional contributivo.

La evolución del empleo asalariado registrado desde 2002 y hasta 2021 se relaciona con la evolución de la economía (por ser pro-cíclico), y se pueden identificar tres etapas muy contrastadas: crecimiento (2002-2011); estancamiento (2011-2018), y caída (2018-2021). Sin embargo, debido a la heterogeneidad estructural, todas las ramas de actividad no evolucionaron de la misma manera, destacándose por una parte las diferencias operadas entre empleos registrados y no registrados y la preponderancia de las actividades terciarias y de servicios con respecto a las directamente productivas, y en particular la industria manufacturera.

El ciclo económico argentino es irregular e impacta sobre el empleo; desde los años 70, en uno de cada tres años disminuyó el PIB, así como las tasas de inversión con repercusiones sobre el empleo. Según la EPH, a partir de 2003 y hasta 2008 se observó un mejoramiento sensible en materia de empleo, desempleo, subempleo y trabajo no registrado, pero desde entonces se fue haciendo más lentamente. A partir de 2011 se nota un progresivo estancamiento, observándose hasta 2020 la permanencia de un elevado porcentaje de trabajo no registrado, la disminución de las tasas de asalarización, el estancamiento de la cantidad y proporción de trabajadores asalariados y el aumento del trabajo precario, así como de monotributistas y autónomos. En ese período las tasas de desempleo y sobre todo de subempleo tendieron a crecer, al mismo tiempo que los trabajos de baja calidad. Durante la pandemia se perdieron muchos puestos de trabajo, pero más que aumentar el desempleo, lo que creció fue la inactividad.

La situación comienza a mejorar en 2020, pues el PIB vuelve a crecer, y en el cuarto trimestre de 2021 la situación de las tasas era: actividad: 46,9%, empleo: 43,6%, desempleo: 7%, empleo no registrado: 33,3 por ciento.

Pero es necesario destacar que desde hace una década se estanca el empleo asalariado registrado en el sector privado junto con el crecimiento sostenido del empleo público. Con respecto al nivel de instrucción, entre los ocupados predominan los que tienen mayor cantidad de años de escolaridad (secundario completo y más).

Siguiendo la categoría de género, durante la crisis de 2020 cayó fuertemente el empleo de las mujeres, al igual que en el resto de América latina; luego se recupera y su tasa de empleo llega a ser del 36,6% a fines de 2021. El trabajo de las mujeres está signado por la discriminación y la desigualdad porque, a pesar de las políticas activas emprendidas, persiste la división sexual del trabajo; todavía hay trabajos y empleos que se consideran “femeninos”, que tienen una menor recompensa monetaria (pues hay desigual salario por igual trabajo) y un escaso reconocimiento moral y simbólico. Las investigaciones sobre el trabajo de cuidados –tareas que no siempre son compartidas dentro de la unidad familiar– han puesto de manifiesto que la duración efectiva del trabajo de las mujeres empleadas se ha incrementado, aumentando su fatiga y dificultando su movilidad social en virtud de la existencia del “techo de cristal”.

Los jóvenes tienen tasas de desempleo tres veces más elevadas que el promedio, no solo por la escasa oferta de empleos sino por las deficiencias e insuficiencias en materia de calificaciones que arrastran del sistema escolar y debilitan sus “chances” para acceder a un empleo. Es elevada y creciente la cantidad de quienes no estudian, no trabajan y no buscan empleos, proceso dramático porque muchos jóvenes tienen así comprometido su futuro y el de sus familias. Considerando jóvenes a los que tienen entre 15 y 29 años, aumentó su presencia en actividades educativas, tal vez por el impacto de la AUH, y bajaron las tasas de actividad, sobre todo en los estratos de menores ingresos, los cuales se vieron muy afectados por la pandemia ya que predominaron los trabajos precarios con bajos salarios en una economía estancada, heterogénea, en contextos segmentados generadores de desigualdad. Actualmente, debido a la recuperación de la actividad, se observa su crecimiento dentro de la PEA.

En cuanto a las categorías ocupacionales, el sector de asala-

riados fue menos dinámico que el de los cuentapropistas y los patrones. Fruto del cambio del modo de desarrollo desde 1975 hasta la actualidad y de la irregular tasa de crecimiento del PIB, desde la segunda mitad de la década pasada la cantidad de empleadores registrados en el SIPA comienza a descender. Al mismo tiempo, quienes tienen un “verdadero empleo” –estable, registrado y con garantías de estabilidad– ya son la minoría sobre el total de la PEA. Dentro de la PEA asalariada, el trabajo no registrado (TNR) creció desde el cambio del modo de desarrollo en 1975-76.

Luego de la implosión del régimen de convertibilidad (2002), el TNR alcanzó su pico máximo (casi la mitad de los asalariados se encontraron en esa situación), luego disminuyó fuertemente hasta la crisis financiera internacional (2007-08), desde allí se mantuvo estable y actualmente representa un tercio de los asalariados. Se observa un crecimiento de los trabajadores autónomos, aunque desde 2015 este se estanca. Crecen también, aunque más lentamente, los monotributistas. Solo un largo ciclo de crecimiento elevado y sustentable, que genere empleos registrados y de calidad, puede contribuir a revertir la situación.

Los ingresos reales de los trabajadores en relación de dependencia –en pesos y en dólares– han variado mucho en la última década. Los trabajadores no registrados han sido los más perjudicados, así como los empleados públicos nacionales, provinciales y municipales. Los incrementos salariales determinados por los convenios colectivos y las decisiones gubernamentales se adoptan con posterioridad a conocer el índice de precios, sin llegar a superarlos porque no hay retroactividad. Este deterioro tiene una estrecha relación con los procesos de apreciación y devaluación cambiaria, la inflación y los *shocks* exógenos debido a la permanente restricción externa. La elevada inflación que vuelve a padecer la Argentina desde las décadas pasadas es de carácter estructural y multicausal, da lugar a la concentración y desigualdad de ingresos, erosiona los salarios y las prestaciones sociales, hasta el punto de que actualmente el salario mínimo vital y móvil representa aproximadamente la mitad de la canasta básica total.

La desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza ha venido creciendo hasta el punto de que aproximadamente un tercio de la población esté en situación de pobreza medida según ingresos, porcentaje que sería mayor si se la estimara incorporando otras dimensiones como las condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos. Se trata de un

problema estructural que se ha consolidado desde el golpe militar de 1976, cuando la economía se concentró y se extranjerizó aún más que antes bajo la dominación de las grandes corporaciones transnacionales. Este proceso impacta sobre el trabajo remunerado (registrado o no registrado), el trabajo precario y las riquezas naturales deteriorando el medio ambiente. Como ya se mencionó, esta situación da lugar a que haya “trabajadores que son pobres aunque trabajen” y que en particular la situación de las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres y los jóvenes se deterioren.

Los aumentos del desempleo, subempleo demandante, trabajo no registrado y la precariedad presionaron hacia abajo las tasas de salario, redujeron el nivel de vida e impidieron el crecimiento de afiliados a los sindicatos. Esto disminuyó su poder de negociación en los convenios colectivos, debiendo recurrir al apoyo del Estado para mantener sus derechos y mejorar ingresos.

La situación del mercado de trabajo y la caída en términos reales de las remuneraciones y prestaciones sociales han generado permanentes y elevados índices de pobreza e indigencia medidos según los ingresos monetarios. Estos índices, que disminuyeron desde 2003, se mantienen actualmente en un alto nivel, afectan mayormente a las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo y a más de la mitad de los niños y jóvenes. La pobreza es objeto de muchas investigaciones en paralelo al INDEC por parte del ODS de la UCA, siendo definida como un proceso de empobrecimiento generalizado, en un marco económico inestable y con un ritmo inflacionario vertiginoso. Pero el país asumió el compromiso de erradicarla en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La pobreza y la indigencia presentan marcadas oscilaciones que acompañan la inestabilidad de la economía argentina y sus grandes crisis. Por ejemplo, entre 2018 y 2019, la pobreza monetaria se incrementó del 25,3% al 35,5%, proceso que afectó más a las mujeres jefas de hogar con niños a cargo. Las provincias del norte del país, la región de Cuyo y el conurbano bonaerense tienen tasas de pobreza superiores al promedio nacional. Esta situación se relaciona directamente con la situación del mercado de trabajo y los ingresos del grupo familiar, en especial debido a las caídas del salario real. Por eso un tercio de las familias urbanas ha solicitado acceder a programas sociales de transferencias de ingresos.

El sistema previsional argentino estuvo diseñado y reglamentado para ser principalmente contributivo (sistema “bismar-

kiano”). Así, el acceso a la cobertura se encuentra condicionado a la acreditación de al menos 30 años de aportes y cumplir con la edad jubilatoria, por lo cual se excluye a los que tuvieron empleos no registrados, fueron desempleados de larga duración, trabajadores familiares no remunerados con pocos años de aportes. Por esa causa, la cobertura previsional de la población mayor de edad se estancó en torno al 61% entre 2002 y 2004, pero luego llegó al 85% en 2010, incorporando a muchas mujeres que no habían tenido ingresos durante su vida activa: “la jubilación de las amas de casa”.

Para hacer frente a la situación de los adultos mayores e incluirlos en el sistema previsional, se adoptaron moratorias flexibilizando los requisitos para acreditar años de servicios y de aportes. También crecieron fuertemente las pensiones por invalidez, a personas incapacitadas para trabajar que no podían solicitar jubilación por no contar con años o aportes jubilatorios. Todas estas medidas se adoptaron por fuera del derecho a acceder a la previsión social por la condición de haber cotizado. Los ingresos previsionales se vinculan con las desigualdades salariales y laborales y las diferencias entre el tramo mínimo y el tramo máximo puede ser de hasta 7 veces. Los incrementos por sumas fijas del haber mínimo han dado lugar a un “achataamiento de la pirámide”. En 2014 se legisló una nueva moratoria previsional y se creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), con un monto por debajo de la prestación jubilatoria mínima, incompatible con otra prestación y que no genera derecho a pensión ante el fallecimiento de la persona jubilada.

A mediano plazo estas tendencias cuestionan la sustentabilidad del actual sistema contributivo de seguridad social por varias causas: la reducción de los aportes patronales decididos durante la convertibilidad, la elevada proporción de trabajadores no registrados, los “régimenes de privilegio” y la insuficiencia de los aportes al sistema previsional para cubrir las prestaciones. Se está frente a una alternativa: o continúa el deterioro del ingreso transferido a las personas mayores, o el sistema deberá financiarse con otros recursos, pues la recaudación contributiva solo representa cerca del 40% del financiamiento del sistema.

Se verificó el aumento de la desigualdad social, en términos de acceso al bienestar material y al reconocimiento de derechos, pues dentro de la población económicamente activa (47% del total), no todos están registrados ni tienen acceso al sistema de seguridad social y a la “asistencia al empleo y al desempleo”. Hay diferencias de género pues quedan excluidos

el 56% de las mujeres y casi el 40% de los varones, por tener un trabajo no registrado, dado que los empleadores no hacen los aportes correspondientes y otros son monotributistas, autónomos o trabajadores precarios. Las “políticas sociales” impactan sobre las condiciones de vida e inciden en la distribución secundaria del ingreso, pero no se agotan en la asistencia, el “asistencialismo” y las políticas contra la pobreza. Estas repercuten sobre las condiciones “materiales” de vida personales y colectivas, la sociabilidad y la integración. Los autónomos deben hacer aportes con sus propios recursos para acceder a la protección de su salud y prever el retiro. Se creó un componente no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que en diciembre de 2021 alcanzaba a 2.478.127 titulares. *La falta o insuficiencia de ingresos monetarios suficientes y regulares* quedó demostrada al iniciarse la pandemia, con la masiva demanda al lanzarse el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), con tres cuotas de 10.000 pesos que alcanzaron a aproximadamente 8,9 millones de beneficiarios/as representando cerca del 1% del PIB. El Programa Protección Trabajo (PPT) que en marzo de 2020 contaba con 562.858 titulares, alcanzó a 1.276.705 en diciembre de 2021 (más 67%). Pero el incremento de los recursos fiscales destinados a financiar los planes sociales está condicionado por las cláusulas del acuerdo firmado con el FMI.

Los trabajadores desocupados y excluidos se organizaron en numerosos movimientos sociales que, con diferente orientación política, periódicamente se movilizan masivamente en las calles presionando a los gobiernos con similares objetivos: el aumento de la cantidad de planes sociales y sobre todo de sus montos, de la tarjeta alimentaria para obtener bienes de consumo con bajo costo, apoyo económico para los comedores y merenderos que funcionan en los barrios populares para combatir la indigencia y cada vez con mayor frecuencia piden una vigorosa acción del Estado para que se creen suficientes empleos registrados para tener acceso a la seguridad social. Recientemente, sus directivos piden que se instaure ahora el salario básico universal ya sea de manera definitiva o hasta que se generen empleos estables.

Cabe señalar que los programas sociales adquirieron en total más importancia presupuestaria que las políticas de empleo, y crecieron desde 0,1% del PBI en 2002 al 4,5% en diciembre 2021. Y su gestión evolucionó de manera diferente. Entre 2002 y 2021 los beneficios otorgados por Desarrollo Social aumentaron mucho y son hoy casi 3 millones; los del Ministerio de Trabajo cayeron 85% siendo en 2021 120.000, y las prestacio-

nes de la ANSES crecieron 95,6% entre 2010 y 2021, pasando de 4,6 millones a 9 millones de beneficiarios.

Las políticas de empleo formuladas desde el Ministerio de Trabajo están inspiradas por la OIT, distinguiendo entre políticas activas y pasivas, políticas para el empleo y políticas de empleo, y tratan de actuar en coordinación con los demás ministerios para promover la inversión pública y la inversión privada, fortalecer la producción nacional y las exportaciones con valor agregado y estimular el consumo basado en las políticas de ingresos. Durante la pandemia tuvieron lugar el programa de Asistencia a la Producción y el Trabajo (ATP), la prohibición de despidos y suspensiones, así como el aumento de monto del seguro por desempleo. Actualmente funcionan unas 600 oficinas de empleo municipales que trabajan en red, con un portal de empleo, cubriendo más del 80% de la población económicamente activa, para hacer posible la intermediación laboral.

La salud de quienes trabajan enfrenta graves problemas en un sistema mercantil. Se instauró durante la convertibilidad el Sistema de Riesgos del Trabajo a cargo de compañías de seguros (ART). Pero sobre una población económicamente activa (PEA) de 13.590.421 personas en 2022, las ART dan cobertura solo al 69% de los trabajadores ocupados y asalariados, quedando desprotegidos los trabajadores cuentapropistas, informales, precarizados, así como el 7% de la PEA desocupado. Si estos desean contar con esa protección, entonces deben pagarla.

Incluso durante la pandemia, la SRT notificó un total de 489.925 casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales durante el año 2021, y 564 fallecimientos, de los cuales 314 ocurrieron en lugar y ocasión del trabajo, y 250 fueron accidentes de trayecto. El 63% de las enfermedades laborales se diagnostican por fuera del Sistema de Riesgos del Trabajo, dando lugar a una alta litigiosidad, con resultado incierto, y grandes demoras para dictar sentencias.

Para que el trabajo sea saludable, se debe promover la salud y la seguridad en los lugares de trabajo, así como la cultura de la prevención, controlar las condiciones y las exposiciones peligrosas en el trabajo, en especial las sustancias cancerígenas y las que alteran la reproducción, así como las condiciones de trabajo que dan lugar a trastornos músculo esqueléticos. Se requiere fortalecer tanto la capacidad de diagnóstico como los sistemas de información, la vigilancia epidemiológica y la investigación de las enfermedades, de los accidentes y las muertes en el trabajo para controlar sus causas y definir

los riesgos psicosociales, las formas de prevención, diagnóstico y tratamiento. Para ello, se debería adecuar la legislación a los convenios 155 y 187 de la OIT que ya fueron ratificados por el Parlamento.

La salud de los que trabajan no ha mejorado sensiblemente, porque las instituciones mercantiles (ART, compañías privadas de seguros) creadas para gestionar los riesgos del trabajo ponen más el acento en la reparación de los daños antes que en la prevención. En la Argentina, la estructura jurídica vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que data de 1972, no es preventiva y no se ven los problemas de la salud y seguridad en el trabajo como una cuestión de salud pública. No tienen cobertura los trabajadores informales y los no registrados.

Visibilizar y prevenir los riesgos psicosociales en el trabajo es otra asignatura pendiente sobre lo que tanto las empresas como las organizaciones públicas y privadas muestran cada vez más preocupación, dado el ausentismo, la rotación y los pedidos de cambio de lugar de trabajo, entre otras manifestaciones. Las investigaciones han demostrado que quien trabaja es todo el ser humano y no solo su cuerpo. Los cambios en el modo de desarrollo han intensificado el trabajo poniendo en evidencia la existencia de esos riesgos que se manifiestan de formas muy variadas: a través de depresiones, trastornos músculo esqueléticos, *burnout*, violencia física y verbal, discriminación, conflictos interpersonales y obstáculos para hacer un trabajo de calidad, provocados por el contenido y la organización del proceso de trabajo. El resultado es el sufrimiento que posteriormente se somatiza.

Pero los trabajadores no registrados no acceden al sistema de riesgos del trabajo ni al de desempleo, ni tampoco al de obras sociales. En la Argentina, los riesgos psicosociales generados por los procesos de trabajo (RPST) quedan entonces reducidos a la experiencia individual del trabajador, se han naturalizado, permanecen invisibilizados y ni siquiera son mencionados ni reconocidos por la legislación. Por eso no son incluidos en la negociación colectiva y quienes son víctimas de los RPST a causa de su trabajo, no tienen acceso a la prevención ni la reparación del sistema de riesgos del trabajo, quedando el tratamiento a cargo de su obra social, la prepaga o el presupuesto familiar. Estos riesgos psicosociales en el trabajo se explican por el contenido y la organización del proceso de trabajo y afectan la salud física, psíquica y social de todos los que trabajan. Si se quiere asociar a los trabajadores a tareas de prevención se deberían instaurar por ley nacional los Comités Mixtos en Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo

para cumplir con los convenios y recomendaciones de la OIT ratificados por el Parlamento.

Con frecuencia, cuando el análisis de este tema se hace exclusivamente desde la ciencia económica, situados en el actual modo de desarrollo y en un contexto de crisis estructural, se subestima la importancia del mercado de trabajo considerándolo solo como un subproducto determinado por el desarrollo de las fuerzas productivas, desconociendo la trayectoria histórica, la fuerza de las instituciones y las normas laborales. Pero además ignoran otras cuestiones: 1) que la existencia de fuerza de trabajo calificada que busca emplearse puede crear condiciones para estimular las inversiones y la productividad, 2) que los salarios no son solo un costo de producción, pues dinamizan la demanda y son la condición para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo de toda la población y 3) que es el trabajo humano el que genera el valor.

El contexto macroeconómico y las lógicas de producción y de acumulación pueden ser analizados apoyándose en diversas teorías y modelos cuyas hipótesis sobre el comportamiento de las variables y sus consecuencias sobre el mercado de trabajo difieren sensiblemente. El mercado de trabajo está fuertemente relacionado con la economía y la política, pero con solo el crecimiento económico no alcanza para evitar su degradación, al tiempo que se agudizan los conflictos económicos y sociales. El ciclo económico argentino es muy irregular desde los años 70, pues en uno de cada tres años disminuyó el PIB, al mismo tiempo que las tasas de inversión. Se trata de una economía de mediano tamaño, semiindustrializada y dependiente que está fuertemente condicionada por la restricción externa.

Según el enfoque neoclásico, que es el dominante en nuestras universidades, el equilibrio del mercado de trabajo está condicionado a que funcionen con total libertad los mercados, sean bajos los salarios y flexible la legislación laboral y previsional para así estimular a los empresarios a invertir. Pero en los períodos durante los cuales esas políticas se aplicaron, el resultado no fue precisamente el pleno empleo sino elevadas tasas de desempleo, caída de los salarios reales y finalmente una crisis con estancamiento, y elevados índices de pobreza y precariedad. De allí la importancia de buscar un reemplazo de dichas teorías y recurrir al pensamiento heterodoxo con políticas públicas de Estado y elaborar planes y programas con el consenso de los actores sociales, para estimular el cambio científico y tecnológico, la inversión y una producción sustentable que genere suficientes nuevos empleos registrados saludables, con salarios adecuados.

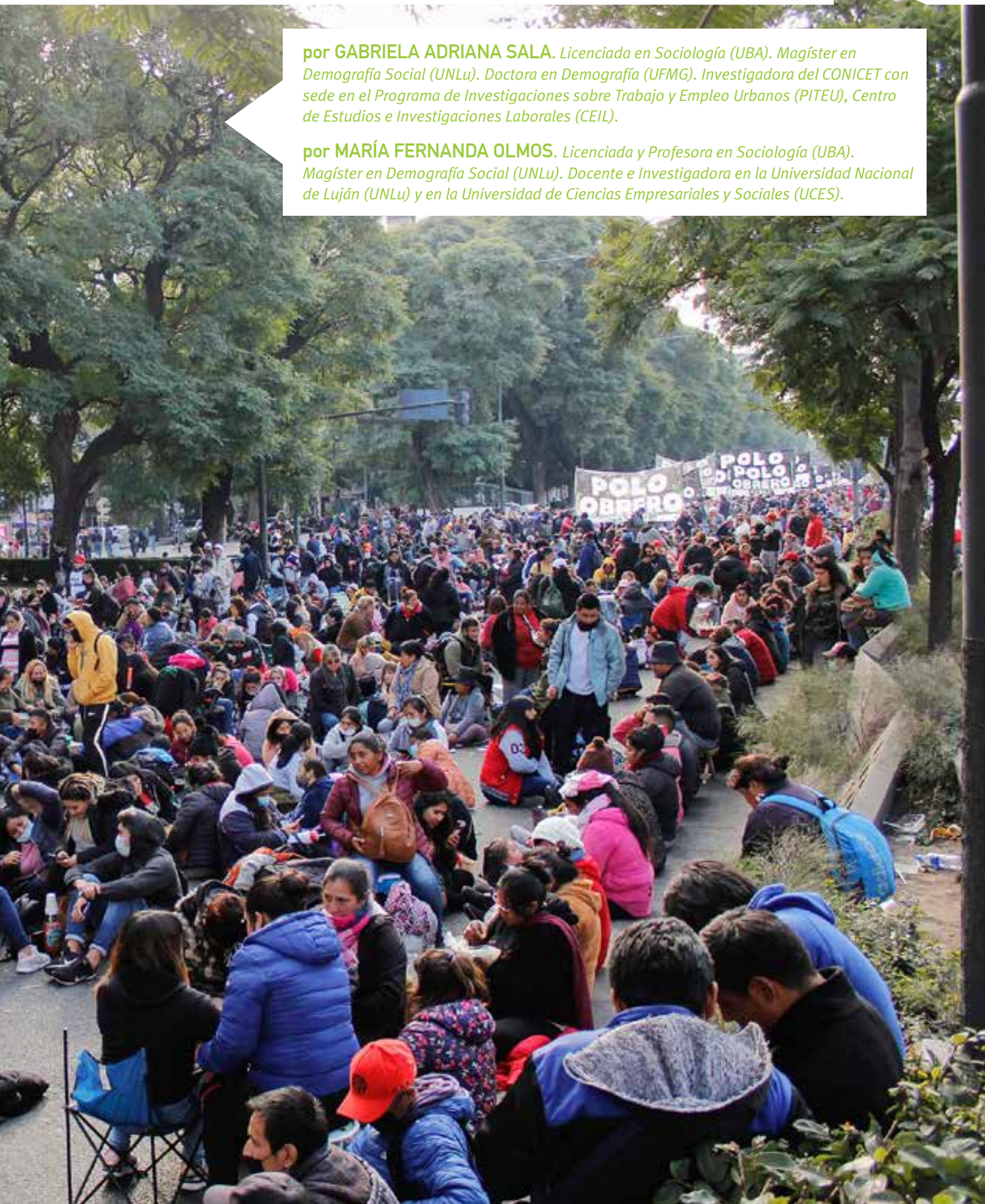
LAS AUTORAS ABORDAN EN SU ARTÍCULO LAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LA ARGENTINA A TRAVÉS DEL TIEMPO Y SU RELACIÓN CON EL EMPLEO.

CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LA ARGENTINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES



por **GABRIELA ADRIANA SALA**. *Licenciada en Sociología (UBA). Magíster en Demografía Social (UNLu). Doctora en Demografía (UFMG). Investigadora del CONICET con sede en el Programa de Investigaciones sobre Trabajo y Empleo Urbanos (PITEU), Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).*

por **MARÍA FERNANDA OLMOS**. *Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Magíster en Demografía Social (UNLu). Docente e Investigadora en la Universidad Nacional de Luján (UNLu) y en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).*





La transición demográfica argentina tiene carácter de pionera entre los países latinoamericanos al considerar el rápido descenso de las tasas de mortalidad y natalidad entre 1870 y 1930 que continuaron luego su tendencia, aunque con un ritmo más moderado. El descenso de la fecundidad, evidente a partir de 1914, se completó muy tempranamente, antes de 1947 (Otero, 2010). De esta forma, de acuerdo con sus tasas de crecimiento natural menores al 2%, la situación de la transición argentina era considerada como “plena” ya entre 1950-1955 y “avanzada” a partir de 1985 (tasas de crecimiento del 1,6% y 1%, respectivamente) (CELADE, 2007). Como consecuencia de la transición demográfica, desde la década de los setenta la población argentina muestra signos de envejecimiento, alcanzando una proporción del 7% de población de 65 años y más, nivel indicativo del envejecimiento demográfico de acuerdo con parámetros internacionales. El proceso avanza en forma constante durante las últimas décadas y en el 2010 se registra que el peso relativo de los adultos mayores sobrepasa el 10% de la población.

La modificación de la estructura de edades implica también que la participación relativa de la población de 0-14 años descienda

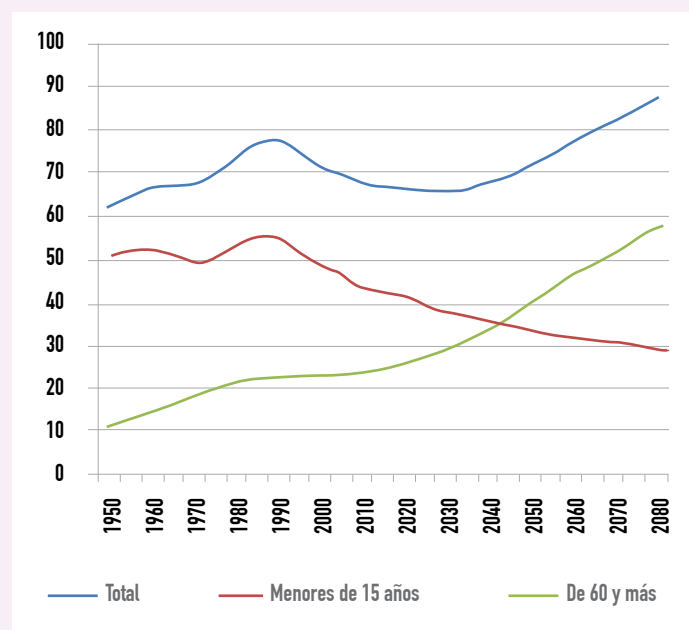
a lo largo del tiempo, desde alrededor de 40% a principios del siglo XX hasta 25,5% en 2010, y que el peso relativo de la población en edades potencialmente activas, 15 a 64 años, aumente como resultado de la prolongación de la vida de los habitantes debido a las mejores condiciones de salubridad y también por el aporte de los inmigrantes internacionales que arriban al país en busca de mejores oportunidades laborales (INDEC, 2012 y 1998). De acuerdo con esta composición por edades, la población argentina se encuentra en el denominado “bono o dividendo demográfico”, período que, en el proceso de transición demográfica, se caracteriza por el crecimiento más acelerado de la población potencialmente activa (15-64 años) respecto de la población potencialmente dependiente (menores de 15 años y mayores de 64 años)¹.

Según proyecciones del CELADE, el bono demográfico en la Argentina habría concluido entre 2015 y 2020, período en el que la población de 60 años y más habría superado el 15% y la de menores de 15 años sería menor al 30%. Este organismo proyecta una aceleración del crecimiento del índice de dependencia potencial desde 2040, motivado por el incremento de la dependencia potencial de adultos mayores (ver Gráfico 1).

1. La definición operativa de “bono demográfico” indica que el porcentaje de la población menor de 15 años es inferior al 30% y que el porcentaje de la población de 65 y más años es inferior al 15%, y que, por lo tanto, el porcentaje de la población entre 15 y 65 años debe ser mayor al 55% del total (Matuk, 2012).



Gráfico 1. Argentina. Relación de dependencia potencial estimada y proyectada (1950-2080)



CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019).

World Population Prospects, 2019, edición online.

Relación de dependencia = (población de 0-14 más población de 60 y más) / población de 15-59 años * 100

Esta etapa, que tiene diferente duración y momentos de inicio y fin en cada país, se conoce también como una “ventana demográfica de oportunidades”, porque “se registra una menor presión de la población infantil, y un limitado aumento de las personas mayores (y) los países tienen la oportunidad de hacer inversiones productivas y multiplicar la inversión social para erradicar la pobreza, mejorar la educación y reformar la salud, así como prepararse para el envejecimiento de los habitantes” (Bárcena, 2011). De esta forma, en teoría, el bono demográfico brinda algunas ventajas potenciales para la toma de decisiones en materia de gasto público orientado a las diferentes edades y para mejorar los mecanismos de protección y asistencia en la vejez. Pero también “requiere generar las condiciones institucionales, financieras y fiscales que promuevan un mayor ahorro doméstico y su canalización hacia el financiamiento de la inversión” (Rofman y Apella, 2014: 2).

En la práctica, la posibilidad de atenuar el impacto económico del incremento del gasto en salud provocado por la mayor demanda de atención en la vejez supone el cuidado de la salud en las etapas anteriores de la vida, la promoción del envejecimiento activo y la socialización de los costos del cuidado. Por otra parte, el incremento de la base de contribuyentes a la seguridad social, el volumen de las contribuciones y el redireccionamiento del gasto público juegan un papel clave para afrontar el crecimiento de la cantidad de beneficiarios previsionales por la mayor longevidad y la expansión de derechos a personas que no aportaron al sistema previsional en edades más tempranas.

Es relevante señalar, por lo tanto, que el bono demográfico es acotado temporalmente y que sus oportunidades son facilitadoras, pero no garantizan la generación de empleo productivo, el incremento de la productividad y la adecuación de los sistemas de educación, de salud, de cuidados y previsionales y las instituciones para afrontar las necesidades de las poblaciones envejecidas. El desafío a mediano y largo plazo es aumentar el ahorro, la inversión en capital humano (educación y salud para niñas y niños) y el crecimiento económico.

El envejecimiento poblacional, que provoca a largo plazo una reducción del tamaño de la fuerza de trabajo, afecta el sostenimiento del crecimiento económico. Sin embargo, este efecto puede ser parcialmente compensado con incrementos de las tasas de participación de las mujeres y adultos mayores (Rofman y Apella, 2014), y a través de la incorporación de población migrante. No obstante, el mercado laboral deberá ser capaz de absorber a esta población activa creciente, y a la población de edad avanzada que buscará seguir trabajando remuneradamente durante más tiempo.

Se describen a continuación las características y potencialidades de los denominados “bono de género” y “bono migrante” en relación con las consecuencias del envejecimiento demográfico, la organización social, el mercado laboral y el sistema previsional.

El bono de género

El “bono de género” refiere, desde una perspectiva general, a la posibilidad de aumentar el producto per cápita como consecuencia de una expansión en la población económicamente activa a partir de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo (Paz, 2018).

La participación laboral femenina es inferior a la masculina en todo el mundo; sin embargo, la Argentina muestra, en 2017, una de las tasas de actividad de mujeres mayores de 14 años más bajas: 48,8%, un 31% inferior que la masculina. Comparando con otros países, solo Italia (40,8%) y México (42,9%) cuentan con tasas menores. En la región existen diferencias significativas con Paraguay (64,7%), Uruguay (56,2%) y Brasil (52,9%); y similitudes con Chile (48,9%) (MTEySS, 2018).

Desde los años noventa se observa el crecimiento de la actividad de las mujeres argentinas. La tasa específica de actividad de las mujeres de 15 a 65 años creció, entre 1990 y 2002, de 43,2% a 50,8%. En el mismo período, la tasa de actividad de los varones cayó en 3 puntos porcentuales, por lo que se redujo la brecha entre mujeres y varones: el porcentaje de participación de las mujeres con relación al de los varones pasa del 53% al 65% (MTEySS, 2005). Asimismo, los resultados hallados por Paz (2018) indican que entre 1996 y 2016 aumentó fuertemente la participación de las mujeres argentinas en la actividad económica y la de los varones se mantuvo prácticamente sin cambios; principalmente en el período comprendido entre los años 1996 y 2006, ya que en el período siguiente, 2006-2016, se mantuvo estable. Además, se observó que la expansión de la participación económica femenina estuvo dada por mujeres con pareja, y dentro de este grupo por las mujeres unidas (Paz, 2018).

El aumento de la participación femenina se articula con un proceso de larga duración vinculado a diferentes factores, entre los que cobran relevancia el acceso de las mujeres a mayores niveles educativos y otras transformaciones culturales que influyeron en el cambio de las pautas de fecundidad (MTEySS, 2005). En este sentido, estas tendencias se asemejan a las de los países desarrollados durante la década de 1980 y que se produjo después de la transición de la fecundidad que tuvo lugar desde la segunda posguerra (Paz, 2018: 13). No obstante, la aceleración observada

durante los noventa es producto de ciertas estrategias familiares en las que tanto la salida laboral de la mujer como la incorporación de más miembros del hogar al mercado de trabajo fueron determinadas por el aumento del desempleo y el deterioro de los salarios reales del jefe (MTEySS, 2005).

Por otra parte, el análisis en la participación de las mujeres según la presencia y la cantidad de hijos menores también muestra, para 2005, que las tasas específicas de actividad de jefas y cónyuges disminuían claramente con la presencia de niños pequeños en el hogar, dando cuenta de que en el siglo XXI aún persisten patrones tradicionales en el uso del tiempo doméstico, que se adicionan a la escasa disponibilidad de servicios para el cuidado de los niños en edad preescolar (MTEySS, 2005).

No obstante, las nuevas generaciones de mujeres tienen una mayor actividad y, a medida que entran en el mercado de trabajo su participación se consolida, siendo esperable que este proceso continúe, sobre todo si se logra la extensión de la oferta de servicios de cuidados y la implementación de políticas de igualdad de género (Rofman y Apella, 2014). Además, otros cambios contribuyen a la concreción del bono de género. La mayor edad, el mayor nivel educativo y la extensión de organizaciones matrimoniales no tradicionales permiten pensar en un aumento de la participación económica de la población en el futuro, especialmente de la población femenina. Sin embargo, como también se redujo la fecundidad, profundizando el envejecimiento poblacional, esto podría implicar un aumento de la demanda de cuidados, afectando más a las mujeres que a los varones (Paz, 2018), para lo cual sería indispensable el avance en materia de sistemas de cuidados.

En este marco, es esperable que las tasas de actividad por sexo profundicen su tendencia convergente, para que, en algunos años, las diferencias de actividad sean mínimas y así alcancen el límite de la expansión del bono de género. Pero para ello resulta indispensable no perder de vista que el incremento de la participación de las mujeres en la actividad económica solo puede traducirse en un aumento sustancial del aporte que ellas realizan a los ingresos de sus hogares y, por lo tanto, al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, sacando provecho del bono de género, en la medida en que esté vinculado a empleos

de calidad y avanzando hacia la equidad de género (Martínez Gómez, Miller y Saad, 2013).

Todavía existe margen para incrementar el bono de género, pero esto supone mejorar la calidad del empleo femenino, en particular propiciar el incremento del registro laboral y la eliminación de las desigualdades en la participación laboral femenina, derivadas del mayor compromiso en el trabajo no remunerado ligado a la reproducción de la vida social. Las cifras presentadas hasta aquí dan cuenta de que aún resta camino por recorrer.



El bono migrante

La población migrante puede atenuar o incentivar procesos de envejecimiento según el sentido de su desplazamiento, su composición por edad y magnitud. Como, en general, quienes migran son personas en edad potencialmente activa y en plena edad reproductiva, contribuyen directa e inmediatamente a rejuvenecer la población del lugar de destino y al envejecimiento de la del lugar de origen. Esos procesos también son afectados por las consecuencias indirectas de la migración, ya que quienes migran también llevan a sus hijos y su potencial reproductivo. En los países desarrollados fue demostrado que, en el mediano y largo plazo, el impacto de la migración en el envejecimiento poblacional es muy bajo, comparado con el que desempeñan la reducción de la fecundidad y de la mortalidad. En consecuencia, la migración de reemplazo tiene una capacidad limitada de frenar y revertir los procesos de envejecimiento y de reducción de la población, que ocurren en el largo plazo (Naciones Unidas, 2004). En la Argentina, Comelatto (2009) explora la capacidad rejuvenecedora del mercado laboral porteño de los migrantes internacionales. Señala que en 1950 la población extranjera en Buenos Aires estaba más envejecida que la nativa y que entre 1950 y el año 2000 ambas estructuras etarias tendieron a asemejarse, por el rejuvenecimiento de la población extranjera y el envejecimiento de la población nativa, por lo que la oferta potencial de mano de obra de ambos orígenes se tornó menos complementaria y más competitiva.

Asimismo, estudios sobre el papel de la movilidad diaria de trabajadores del conurbano bonaerense en el año 2010 mostraron

que los trabajadores bonaerenses desempeñaban un papel clave en el rejuvenecimiento del mercado laboral porteño y que, entre quienes se desplazaban diariamente en todo el mercado laboral metropolitano, predominaban las personas más jóvenes y en el saldo prevalecían ampliamente los y las bonaerenses menores de 50 años que trabajaban en CABA. También se sugiere una hipótesis relacionada con las mayores posibilidades de algunas mujeres de CABA de continuar ocupadas a mayor edad si estaban dispuestas a desplazarse diariamente al conurbano bonaerense (Sala, 2013).

La inserción laboral de los migrantes internacionales enfrenta obstáculos específicos que limitan el aprovechamiento pleno del bono migrante para atenuar el impacto del envejecimiento. Mientras que en la población nativa el subempleo y la sobrequalificación dependen principalmente de la discrepancia entre el nivel de demanda y oferta de trabajo en sectores y ocupaciones específicas, entre los migrantes internacionales operan, además, factores como la discriminación, las barreras idiomáticas y el reconocimiento de la calificación obtenida en los países de origen (International Organization for Migration, 2013).

La IOM (2013) analiza las barreras al reconocimiento de credenciales educativas para el ejercicio de las profesiones reguladas en países de la OCDE, Canadá y Australia. Destaca el papel de las barreras idiomáticas, la complejidad, el costo y el tiempo de los procesos para evaluar y reconocer calificaciones y competencias, derivada de la fragmentación institucional. Remarca el impacto positivo del reconocimiento de calificaciones extranjeras en la empleabilidad de migrantes y

Como consecuencia de la transición demográfica, desde la década de los setenta la población argentina muestra signos de envejecimiento, alcanzando una proporción del 7% de población de 65 años y más, nivel indicativo del envejecimiento demográfico de acuerdo con parámetros internacionales.

desarrollo profesional, aunque admite que el reconocimiento de calificaciones y competencias por sí solas podría no ser suficiente para mejorar el desempeño de los migrantes internacionales en el mercado laboral (International Organization for Migration, 2013).

En general, los migrantes internacionales con pocos años de residencia en la Argentina comparten con los trabajadores nativos insertos en el mismo grupo ocupacional las condiciones laborales y la remuneración, con sus premios y penalizaciones.

Para los migrantes calificados las oportunidades laborales de los extranjeros se reducen cuando el ejercicio de determinadas profesiones supone el reconocimiento estatal de sus diplomas, como la medicina, la psicología y la enfermería, algunas ramas de la ingeniería, del derecho, las ciencias económicas y la administración. Inversamente, algunas ocupaciones se benefician ampliamente con el bono migrante, debido a que en ellas prevalecen mecanismos de ingreso y promoción laboral más “amigables” y al mismo tiempo ofrecen mejores condiciones laborales. Este es el caso de los empleos en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que proveen salarios más altos que el promedio, mejores condiciones de contratación y oportunidades de promoción laboral. En este sector, la demanda laboral excede a la oferta, la contratación no está regulada por colectivos profesionales y prevalecen las prácticas de acreditación de conocimientos basadas en pruebas realizadas por los empleadores, en certificaciones internacionales sobre habilidades en programas específicos y en la práctica con programas y procesos de trabajo.

Reflexiones finales

En relación con otros países de América latina, en la Argentina las transiciones de la fecundidad y la mortalidad fueron precoces y graduales y provocaron un temprano envejecimiento de la estructura demográfica del país.

El ritmo y los niveles desde los que se iniciaron los descensos de la fecundidad y la mortalidad variaron entre las regiones y ciudades argentinas. Además, los movimientos migratorios contribuyeron a rejuvenecer la población de las áreas receptoras y al envejecimiento demográfico en las áreas de origen. Como resultado se observan diferentes niveles de envejecimiento demográfico en las regiones y ciudades argentinas y se destacan la región pampeana en su conjunto y dentro de esta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La Plata y Mar del Plata.

La capacidad de mitigar los costos del envejecimiento en el mercado laboral y en el sistema previsional de la creciente participación laboral femenina depende de la calidad del empleo al que las mujeres acceden, y esto a su vez se relaciona con la desigual participación de varones y mujeres en tareas reproductivas. Se reconoce que el mayor tiempo que las mujeres dedican al trabajo no remunerado en sus hogares sostiene formas de discriminación laboral que se expresan en la menor preferencia de los empleadores por contratarlas, la discriminación salarial, menor movilidad horizontal y vertical y carencias de acceso a ingresos previsionales en la vejez.

Por otra parte, aun en un marco de convergencia general, existe heterogeneidad en las transiciones demográficas según clase social. Así, las mujeres con menor escolaridad y recursos tienen un calendario de fecundidad más temprano que las de mejores condiciones socioeconómicas.

Para aprovechar el bono demográfico es esencial garantizar el acceso al empleo de calidad y promover políticas educativas orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y su inserción en trabajos registrados. Esta consideración es válida para los jóvenes y adultos, con independencia de su nacionalidad. Sin embargo, para los migrantes internacionales existen obstáculos específicos al momento de insertarse en el mercado de trabajo que limitan el aprovechamiento del “bono migrante”. Para ellos es relevante la agilización y simplificación de los procedimientos de convalidación de diplomas y la simplificación de los procedimientos de obtención de la residencia de aquellos inmigrantes provenientes de países externos al Mercosur.



Referencias bibliográficas

Bárcena, Alicia (2011), Columna de opinión: "Cambios demográficos en América Latina: una ventana de oportunidad". *Revista América Economía*. 1/7/2011

Bertranou, Fabio y Saraví Luis (2009), "Trabajadores independientes y la protección social en América Latina. Desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones". En Bertranou, Fabio (coord.), *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2009 168p. ISBN 978-92-2-323175-0 Disponible en <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=15843>

Comelatto, Pablo (2009), Cambio demográfico en la Ciudad de Buenos Aires y sus relaciones con el cambio en la participación económica. Población de Buenos Aires, Vol. 6, Núm. 9, abril, 2009, pp. 23-28 Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires Argentina. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/poblacion_2009_abr_09.pdf

CELADE - División de Población de la CEPAL (2019), Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de

Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). *World Population Prospects, 2019*, edición online.

Martínez Gómez, Ciro; Miller Tim y Saad, Paulo (2013) "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina". CEPAL – Colección Documentos de Proyectos. Santiago de Chile

INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B N° 2, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf

INDEC (1998) Estructura demográfica y envejecimiento poblacional en la Argentina. Serie Análisis Demográfico N°14, Buenos Aires. Disponible en: https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/4si20_14.pdf

International Organization for Migration (2013), Recognition of Qualifications and Competences of Migrants. Disponible en https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/recognition_qualifications_competencesofmigrants.pdf

Matuk, Farid (2012) "El lado B del bono demográfico: ¿existe el bono demográfico? Una mirada al



Censo Continuo del 2006 (enero-julio) brinda una visión menos convencional de este fenómeno". *Perú Económico*, Vol. 35, no. 3, Mar. 2012, pp. 26+. Gale OneFile: Informe Académico, link.gale.com/apps/doc/A288689451/IFME?u=anon~497f2bb4&sid=googleScholar&xid=f34afe06.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – MTEySS– (2018), "Mujeres en el mercado de trabajo argentino". Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – MTEySS– (2005) Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

OIT (2006), "Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina". Coord. Fabio. M. Bertranou (Santiago, OIT). Disponible en <http://www.oitchile.cl/pdf/pro022.pdf>

Otero, Hernán (2010), "La transición demográfica argentina, una perspectiva de largo plazo", Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Condiciones y transformaciones culturales, factores económicos y tendencias

demográficas en Latinoamérica, La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre de 2010.

Paz, Jorge (2018), "Ensayos sobre el Bono de Género en la Argentina. Factores internos y externos que determinan la participación económica femenina". Tesis doctoral presentada para optar al grado de Doctor en Demografía. Universidad Nacional de Córdoba.

Rofman, Rafael e Ignacio Apella (2014), "Envejecimiento poblacional y desafíos económicos para la Argentina en el mediano y largo plazo". Argentina 2030. Banco Mundial

Sala, Gabriela (2013), "Empleo y desempleo entre los adultos mayores de la CABA". En *Revista Población de Buenos Aires* N°17, Año 10, abril de 2013. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/poblacion_2013_017.pdf

United Nations (2004), Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations? United Nations Population Division. Disponible <http://www.un.org/esa/population/unpop.html>



por **GASPAR HERRERO**. *Lic. en Economía (UBA). Investigador en el CEPED, docente en FCE-UBA y en el Carlos Pellegrini, UBA.*



EL AUTOR ABORDA LA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS ORGANIZACIONES E INCORPORA LA PERSPECTIVA DE LA INFORMALIDAD SOBRE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS Y LOS PUESTOS DE TRABAJO.

LA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO TRAS UNA DÉCADA DE ESTANCAMIENTO



La generación de empleo de calidad, la disminución de la desigualdad y la erradicación de la pobreza son tareas pendientes en nuestro país y década tras década los saldos no permiten afirmar que la situación mejora.

A un estancamiento de la economía se le sumaron cuatro años de políticas promercado que entre 2015 y 2019 llevaron a la economía argentina a una caída del PBI a razón de 1% anual y la crisis económica generada por el Covid-19. Esto es un gran problema ya que la gran mayoría de las soluciones políticas y económicas parecieran siempre depender del crecimiento de la actividad económica, crecimiento que no se ha evidenciado en la última década. Sin embargo, esto no significa que no haya habido transformaciones en el entramado productivo.

Como una aproximación a estas, este artículo se propone analizar la composición del empleo según tamaño de las organizaciones –incorporando el empleo en casas particulares al análisis– con el foco puesto sobre la calidad del empleo. Para esto se incorpora la perspectiva de la informalidad sobre las unidades productivas y los puestos de trabajo.

A fin de dar cuenta de la transformación del empleo en la pasada década de estancamiento, se compararán los principales datos del tercer trimestre de 2021 de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, con la situación del tercer trimestre de 2011, punto más alto del ciclo económico de la década pasada. Se elige esta fuente de información por sobre otras, como los registros administrativos, ya que da cuenta de la situación de los asalariados precarios.

Entre los trabajos que mayores aportes realizan al estudio de la composición del empleo están los abordajes de la informalidad y la precariedad. A partir de los debates de la informalidad laboral, más específicamente el estudio del sector informal, se han construido consensos en torno a que los establecimientos pequeños o las actividades unipersonales son actividades de baja productividad que escapan a la regulación y la registración de las actividades, no solo para esquivar costos impositivos sino

como un mecanismo de supervivencia; la gran mayoría de estas actividades surge como “refugio” de la desocupación, como transitorias a la espera de una inserción laboral mejor que nunca llega. A su vez, la falta de registración, y de personería, hace que estas unidades productivas tengan un menor acceso al sistema financiero. Producto de que no existe una separación jurídica entre empresas y sus dueños, las pymes sin registración propia solo acceden a créditos personales, con montos, tasas y tiempos distintos de los créditos productivos. Debido a la baja productividad, no son competitivos, las condiciones de trabajo son malas, con bajos salarios y alta rotación en los puestos de trabajo, y no cumplen con los derechos básicos de la regulación laboral. Así, se reproduce la lógica de supervivencia, imposibilitando la acumulación y los consecuentes aumentos de la productividad. Siguiendo esa literatura, en adelante se consideran establecimientos informales a los establecimientos donde se ocupan menos de 5 personas. Así, los ocupados en estos establecimientos se consideran “ocupados del sector informal”.

Al debate anterior se le sumaron los aportes del estudio del empleo informal y la precariedad laboral. Era evidente que la privación y las malas condiciones laborales, tradicionalmente consideradas en relación al sector informal, se manifiestan en sectores considerados formales. Por esto es necesario desdoblar el tratamiento que se le da a la informalidad y complementar el estudio de los establecimientos con un abordaje que ponga el foco en el puesto de trabajo informal al interior del sector formal. Así se analizan las condiciones de registro que tienen los asalariados por su puesto de trabajo. De los aportes de la precariedad laboral, a su vez, consideraremos interpretar a los asalariados que aportan por sí mismos a la jubilación. De esta manera, aquellos que no reciben aportes jubilatorios por su puesto de trabajo, pero que aportan por sí mismos para su jubilación, sumando a los informales o no registrados, serán considerados trabajadores precarios.

Para conocer la situación hay que empezar primero por las principales tasas.

Cuadro 1. Principales tasas de mercado de trabajo para los 31 aglomerados urbanos

TASAS	2011 3°	2021 3°
Actividad	46,64%	46,71%
Empleo	43,27%	42,86%
Desocupación	7,23%	8,24%

Fuente: elaboración propia sobre los datos de EPH-INDEC

Si observamos los niveles de las principales tasas vemos cómo estas no presentan grandes variaciones tras diez años. Ha subido un punto la tasa de desocupación, que representa aproximadamente un poco más de 260.000 personas que se sumaron a la búsqueda activa de empleo y no lo encuentran. Mientras que si analizamos el total de ocupados podemos observar que en términos absolutos estos han crecido en los últimos diez años, hay aproximadamente 1.500.000 ocupados más que una década atrás. Esto ya es un mérito en el contexto de estancamiento de los últimos diez años. A la vez, podemos observar que la tasa de empleo¹ es menor, lo que significa que este crecimiento absoluto del empleo no ha sido suficiente, la población ha crecido más rápido que la generación de empleo. Ahora bien, ¿de qué calidad son estos empleos?

A continuación, intentaremos analizar la situación del empleo distinguiendo el empleo en casas particulares, los pequeños establecimientos (donde trabajan 5 personas o menos); los medianos (que emplean entre 6 y 40 personas) y los grandes (con 41 o más ocupados).

Cuadro 2. Ocupados según tamaño del establecimientos y empleadas de casas particulares

AÑO	PEQUEÑO	MEDIANO	GRANDE	CASAS PARTI- CULARES	TOTAL (100%)
2011	36,5%	27,1%	28,9%	7,4%	36,5%
2021	40,3%	23,8%	29,9%	6,0%	40,3%

Fuente: elaboración propia sobre los datos de EPH-INDEC

Si comparamos la composición del empleo entre estos años vemos cómo ha ganado fuerte participación el empleo en establecimientos pequeños, con un crecimiento de más de un millón de empleos y que alcanza a los 4.900.000 ocupados; seguido por los establecimientos grandes con un crecimiento porcentual más modesto pero que significa un crecimiento de alrededor de 560.000 empleos. Por el contrario, caen en términos porcentuales los empleos en establecimientos medianos, sin una destrucción neta de empleos, y casas particulares que en términos absolutos significan una pérdida de 65.000 empleos.

Como podemos observar en el cuadro 2 los establecimientos pequeños concentran el 41,7% de los ocupados en este trimestre, siendo la principal fuente de empleo las organizaciones donde trabajan 5 personas o menos. Además de estos, existe un 6,6% de trabajadoras de casas particulares, que no trabajan propiamente en “un establecimiento productivo” pero que atraviesan por la misma fragilidad que los ocupados en establecimientos pequeños.

1. La tasa de empleo resulta del cociente entre el total de ocupados y el total de la población.

La tasa de asalarización –el porcentaje de asalariados sobre el total de ocupados– en 2011 era casi del 77%, mientras que en 2021 alcanza un 72%. Esto es un indicador general del deterioro del mercado de trabajo, ya que es el resultado de un crecimiento absoluto de cuentapropistas que alcanza el 47% en estos diez años y que consolida la idea de que se trata de “empleos refugio”. Además de esto, la composición de estos según tamaño de establecimiento también disminuye, los cuentapropistas en establecimientos medianos se reducen en 24% respecto del 2011, y aumenta un 47% el total de cuenta propia de establecimientos pequeños. Dando como resultado que casi la totalidad trabaja en establecimientos u organizaciones de menos de 5 trabajadores (un 98%), y el 75% trabaja en soledad², sin otro trabajador o socio que trabaje con ellos³.

A su vez, el mismo criterio se aplica a los patrones de establecimientos del sector informal; en este caso se trata del 7,4% de los ocupados en establecimientos pequeños. En la comparación, el total absoluto de patrones cae aproximadamente 1,6% entre 2011 y 2021, pero también empeoran en su composición ya que el total de patrones de establecimientos pequeños (o informales) aumenta un 2%, mientras que caen la participación y el absoluto de los patrones de establecimientos medianos y grandes.

Cuadro 3. Tasa de crecimiento de cuentapropistas y patrones según tamaño del establecimiento.

TASA DE CRECIMIENTO DE PATRONES Y CUENTA PROPIA ENTRE 2011 Y 2021				
	PEQUEÑO	MEDIANO	GRANDE	TOTAL
Cuentapropistas	47,4%	-24,4%	--	46,6%
Patrones	1,7%	-8,2%	-18,2%	-1,6%

Fuente: elaboración propia sobre los datos de EPH-INDEC

Resta analizar la situación de los asalariados. Si observamos a las trabajadoras de casas particulares, la pérdida absoluta de empleos alcanza un 9% en la década, la composición mejora de la mano de un leve crecimiento de las asalariadas formales de casas particulares, pero principalmente porque caen abruptamente las empleadas precarias. En los establecimientos grandes se concentra el 53% de los asalariados formales y el 11% de los precarios, mientras que, en contraste, los establecimientos pequeños concentran el 9% de los formales y el 40% de los precarios. Esto quiere decir que cerca del 70% de los asalariados que trabajan en establecimientos pequeños son precarios.

2. Hay que destacar que en realidad los trabajadores por cuenta propia pueden no tener ningún establecimiento de referencia; y en este caso, se refiere a la actividad que estos hacen por su cuenta.

3. Es importante aclarar que los trabajadores por cuenta propia trabajan siempre en organizaciones de pequeña escala. El 94% de los cuentapropistas de establecimientos “medianos” trabajan en establecimientos de menos de 10 ocupados. Por esto, para categorizar a los cuentapropistas según su precariedad, se analiza la calificación del puesto y se excluye a los profesionales del conjunto de cuenta propia informales.

Cuadro 4. Composición del empleo asalariado según tamaño del establecimiento y casas particulares para los 31 aglomerados urbanos.

2011					
	PEQUEÑO	MEDIANO	GRANDE	CASAS PARTICULARES	TOTAL
Asalariados formales	10,1%	35,8%	51,6%	2,5%	100%
Asalariados precarios	37,2%	28,9%	10,2%	23,6%	100%
2021					
	PEQUEÑO	MEDIANO	GRANDE	CASAS PARTICULARES	TOTAL
Asalariados formales	9,1%	36,2%	52,1%	2,5%	100%
Asalariados precarios	40,2%	28,7%	11,3%	19,8%	100%

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

Este 40% del total de los asalariados precarios que en la actualidad se emplean en establecimientos de menos de 5 personas y son doblemente perjudicados, son precarios en los establecimientos de peor productividad, y, junto con el 22,3% que aportan las trabajadoras de casas particulares, totalizan el 61,5% del total de asalariados precarios.

Esta población presenta una particularidad: no parece haber cambiado su composición en la década pasada, pero tampoco ha disminuido en nivel, se trata de una población que, si expandimos los resultados de la EPH al total urbano, no ha bajado de los 4 millones de personas en los últimos veinte años.

Permanecer a la espera de un desempeño favorable de la actividad económica, lejos de ser una solución, desespera.

La “década ganada” no fue suficiente para mejorar la situación de los precarios, que lejos de constituir un refugio son una oportunidad de trabajo. En este sentido, resta la pregunta sobre cómo dinamizar al sector informal, a la economía popular, que vive con una lógica de supervivencia y con formas de producción que son distintas a la lógica del empresario capitalista y de la acumulación, pero no por esto debemos resignarnos. Debemos embarcarnos en la búsqueda de mejoras de las condiciones de vida de la población allí empleada. Claramente, esta es la pregunta sin respuesta a la que debemos enfrentarnos como sociedad, y que el Estado debe asumir.

Si analizamos el total de ocupados podemos observar que en términos absolutos estos han crecido en los últimos diez años, hay aproximadamente 1.500.000 ocupados más que una década atrás.



EL TRABAJO ANALIZA LAS CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS CUATRO MANDATOS PRESIDENCIALES DE LA ARGENTINA, TENIENDO EN CUENTA DOS HITOS HISTÓRICOS: LA CRISIS DE 2001 Y LA PANDEMIA POR COVID-19.

LAS TASAS LABORALES EN EL MARCO DE LOS CICLOS EN EL SIGLO XXI



por **JAVIER LINDENBOIM**. *Licenciado en Economía Política (UBA). Investigador Principal del CONICET. Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (UBA). Profesor Consulto de la Universidad de Buenos Aires.*

Describir y analizar las tasas básicas del mercado laboral es una tarea particularmente difícil. En especial porque no resulta sencilla la reflexión sin superponer perspectivas, objetos de estudio, etcétera.

De tal manera en estas páginas el lector encontrará información sobre actividad, empleo y desempleo, en una contextualización del tema que nos ocupa desde la perspectiva que ubica al trabajo como un componente central de la vida humana y, al mismo tiempo, como una actividad dependiente del nivel y características de la actividad económica. Esto se origina en el fuerte nexo de la economía con la política, recordando que el crecimiento económico solo no alcanza, pero no debe perderse de vista que sin crecimiento o, peor, con su caída, no solo no conseguiremos progresar sino continuaremos degradando el mercado laboral al tiempo que agudizando los conflictos económicos y sociales.

Adicionalmente, a la hora de analizar el mercado laboral no es posible soslayar un conflicto no resuelto: la economía argentina requiere incrementar su productividad (al menos para no seguir alejándonos de la media internacional), pero eso implica poner una cota a la demanda de fuerza de trabajo. El tema reclama un debate político y social que no tenemos a la vista.

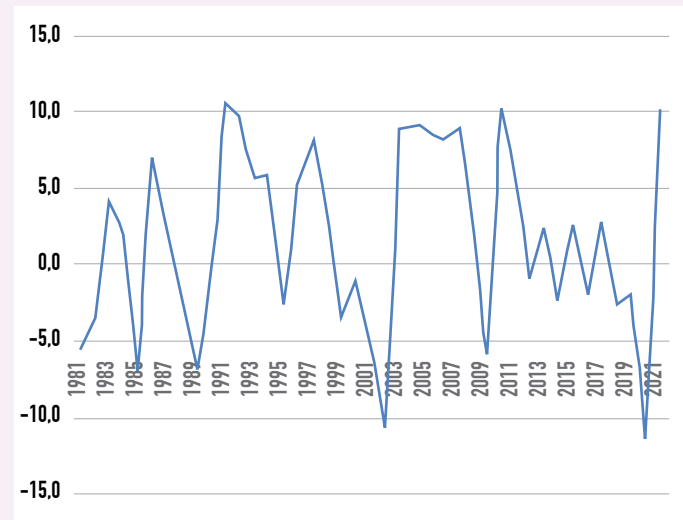
En lo que sigue se describe la información de las tasas básicas, correspondientes al siglo XXI, en el marco de los cuatro mandatos presidenciales posteriores a la crisis de principios de siglo, habida cuenta de la incidencia de la pandemia en el último bienio, y salvando –en lo posible– también los efectos de la intervención del INDEC entre 2007 y 2015.

Todo ello en la convicción de que los problemas laborales no se pueden encaminar solo con políticas sectoriales en virtud del carácter dependiente de la demanda laboral. En ese marco la relación entre política y economía resulta crucial en la certeza del predominio de la primera solo en tanto se reconozca que no puede actuarse sobre la segunda sin obtener los ecos de ese accionar.

Actividad económica como condicionante del mercado de trabajo

Una de las características perniciosas de la Argentina reside en la irregularidad de su ciclo económico. En los últimos 60-70 años, uno de cada tres ha sido de disminución del producto, es decir, de la riqueza generada. En lo que llevamos del siglo XXI la proporción es aún mayor (nueve años cayó el PBI de un total de 21).

Variación anual del PBI (precios constantes de 2004)



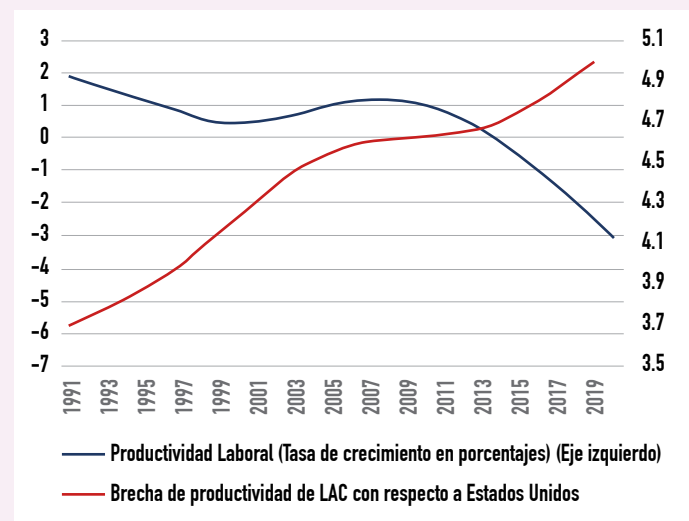
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales, INDEC.

La Argentina es uno de los pocos países que adolece de tamaño volatibilidad. A lo que se agrega su moderado crecimiento, por lo que el efecto sobre la riqueza disponible (el producto per cápita) también resulta negativo. Tal lo que ha ocurrido en el último decenio, en el cual el PBI ha caído.

En América Latina, según la CEPAL, el fenómeno es similar aumentando la brecha de productividad con los países centrales y declinando la productividad laboral en la región.

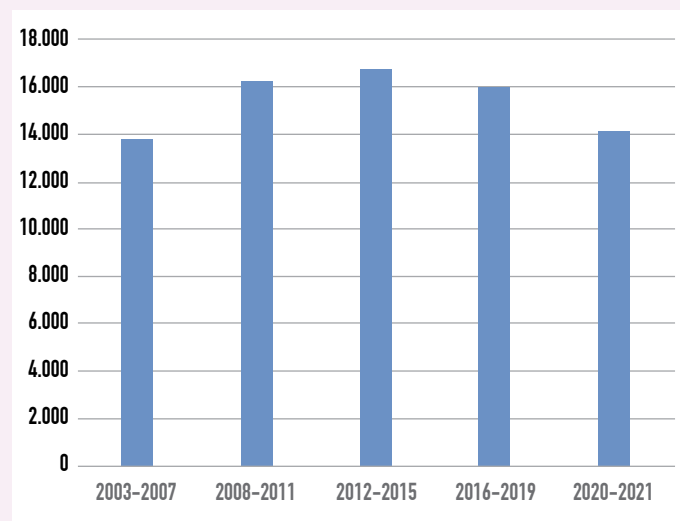
La volatilidad de la economía y el aumento de la brecha de productividad complican sobremanera el funcionamiento económico (con impacto negativo en la demanda de empleo), además de interactuar en un aspecto básico para el crecimiento: la inversión. El porcentaje de esta respecto del PBI muestra una tendencia claramente declinante, no solo en el siglo actual. Dicha tendencia continúa en la primera mitad del gobierno actual.

América Latina y el Caribe: Variación de la productividad laboral y la brecha de productividad laboral de ALC con respecto a EEUU, 1991 a 2020 (porcentajes)



Fuente: Balance preliminar de la economía en América Latina, CEPAL, enero 2022

PBI per cápita (pesos de 2004) promedios anuales por período



Fuente: ídem

Tasa de inversión anual (%) por período presidencial, desde 1983

ALFONSÍN	18,6
MENEM	17,2
DE LA RÚA	13,4
DUHALDE	11,5
NK	17,8
CFK	17,1
CFK	15,9
MACRI	14,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos a precios corrientes de las Cuentas Nacionales, INDEC

Si bien las condiciones de salida de la crisis de 2001 eran propicias económica y laboralmente (cambios de precios relativos, capacidad instalada subsistente, dinamismo de las pequeñas y medianas empresas, rotundo cambio en las condiciones de comercio internacional, etc.), era previsible que la bonanza no perdurara, en virtud de las circunstancias estructurales preexistentes, que no fueron modificadas. En mayo de 2003 ya estaba hecho el ajuste y había comenzado la recuperación desde hacía tres trimestres. Era el inicio de un lapso de crecimiento económico y fuerte demanda ocupacional, centrada –solo en los primeros años– en el empleo productivo y protegido.

Es verdad que esto se disimula en ciertos momentos, en materia ocupacional, con mecanismos *ad-hoc* como el significativo incremento del empleo estatal. Pero no deja de mostrar las dificultades de nuestra economía para generar empleo abundante y de calidad.

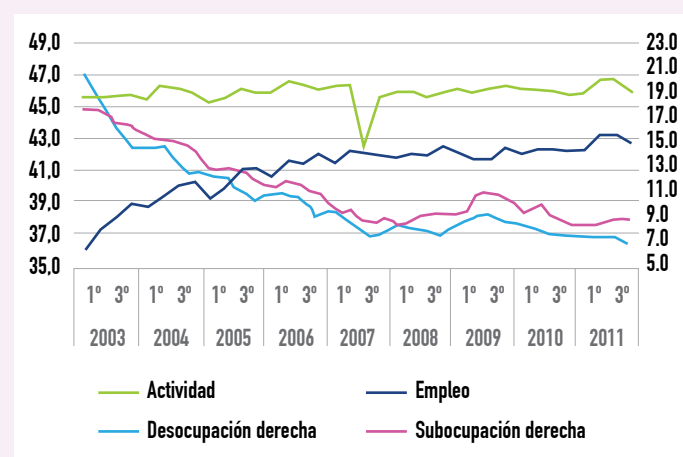
Una mirada a las tasas laborales básicas

Aunque ya en la segunda mitad de 2002 se inicia la recuperación económica y –por lo tanto– la del mercado de trabajo, desde 2003 se aprecia la rápida tendencia a la disminución de los indicadores más preocupantes entonces: el desempleo y el subempleo.

Su contrapartida fue el rápido incremento de la tasa de empleo, lo que duró hasta 2006-2007. La tasa de actividad reflejó dicho cambio al mostrar escasa modificación en sus valores (el primer trimestre de 2003 registró 45,6% en ese indicador y al término del 2011 apenas 46,1%; nótese que ese es el momento de la resonante reelección de la Dra. Kirchner).

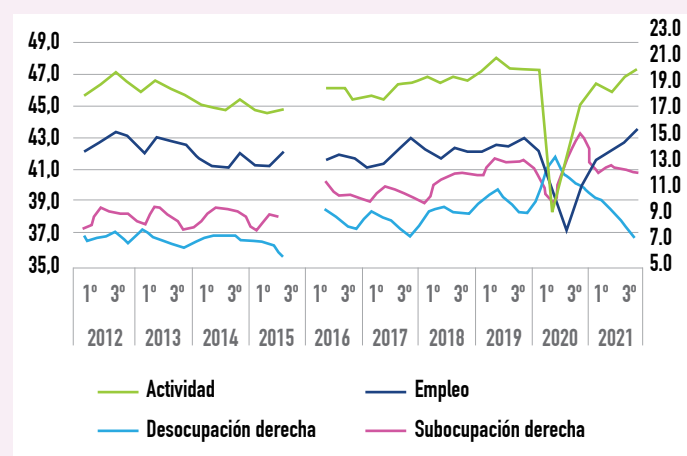
El lector debe tener presente que el uso de los datos oficiales no implica la certeza de su exactitud. A comienzos de 2007 se produce el lamentable episodio de la intervención de hecho del INDEC, con su efecto inicial en el índice de precios al consumidor y, progresivamente, el indicador de pobreza y otros de naturaleza económica. Al analizar al interior de los datos oficiales por categorías ocupacionales, se aprecian resultados difíciles de conjugar como un sensible aumento del empleo a fines de 2008 luego de más de un año de estancamiento de sus magnitudes. Pero estas son las cifras existentes y a ellas nos remitimos.

Argentina EPH Tasas Básicas (%) 2003–2011



Fuente: elaboración propia sobre la base de los Informes de Prensa de la EPH, INDEC

Argentina EPH Tasas Básicas (%) 2012-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de los Informes de Prensa de la EPH, INDEC

En el segundo de los gráficos se aprecian otros elementos relevantes. Por un lado, la declinación de las tasas de actividad y de empleo en la primera mitad de la década. Como la tasa de desempleo también declina, según esta información, aquellas tasas varían de manera similar.

Con el cambio de gobierno y la recuperación del INDEC se muestran niveles superiores de las tasas de desempleo y subempleo, crecientes hasta 2019. El fenómeno tuvo mayor intensidad en la segunda variable, presumiblemente asociado con el hecho de que el aumento del volumen de empleo global se logró en base a trabajos de baja calidad.

Luego tenemos el impacto de la pandemia y de la cuarentena, probablemente dilatada en exceso, que producen caídas similares a las observadas en América latina de varios puntos porcentuales, tanto en la actividad como en el empleo. Lo llamativo en el caso argentino es la prolongada demora en volver al mercado de trabajo de quienes ocupaban los cuatro millones de puestos perdidos en la primera mitad de 2020. Dicho de otro modo: antes de incrementar la tasa de desempleo lo que aumentó fue la inactividad, es decir, el desaliento a participar en la actividad económica. El mecanismo del desaliento evoca circunstancias críticas en lo económico y social en las que potenciales activos no se ofrecían en el mercado por la certeza de no tener éxito. El proceso de reincorporación laboral tuvo características predominantemente de baja calidad, lo que estaría reflejado en el incremento notable de la tasa de subempleo –como se observa también en el gráfico– alcanzando valores similares a los de 2003-2004.

Si bien el espacio disponible es limitado, podemos agregar una descripción de la evolución de la ocupación según tramos de edad y por género.

Como se observa, el tramo de 35 a 49 años de edad es el único que acompaña el ritmo aproximado de crecimiento del empleo total. Este grupo presenta una dinámica particularmente intensa durante los años de Cambiemos y en los dos años recientes. Nótese que es el subconjunto más numeroso de los aquí indicados.

En cambio, entre los más jóvenes (25 a 34 años) el empuje llega hasta 2015. Posteriormente su evolución es más bien de estancamiento. El grupo de 50 a 59 años, con un ritmo más moderado en la primera parte de la información aquí presentada, cambia de nivel y oscila algo por encima de los dos millones, registrando una fuerte caída en 2020 con una importante recuperación en 2021.

Es llamativo el comportamiento de los más jóvenes (hasta 24 años). Crecen poco hasta 2007, luego se estancan y muestran una leve declinación para finalmente llegar a valores similares a los del inicio de la serie.

Por último, los mayores de 60 también recobran dinamismo desde 2016 con pico en 2018, declinaciones posteriores y una recuperación en 2021 sin alcanzar los niveles prepandemia. Como se ve, resulta complicado relacionar episodios socioeconómicos y/o laborales con el comportamiento diferencial por grupo etario. Es un aspecto que debe profundizarse.

En cuanto a la dinámica según género, en líneas generales el comportamiento es semejante. En la crisis de 2020 la caída del empleo femenino es intensa, fenómeno observado en toda América latina según las descripciones de la OIT y la CEPAL. También se aprecia la notable lentitud en la recuperación del empleo femenino que puede atribuirse a la gran pérdida escasamente recuperada del empleo en el servicio doméstico. Sin embargo, el incremento de la tasa de empleo femenino en el último quinquenio es llamativo (de 34% al inicio de 2016, aproximadamente igual al promedio de 2007 a 2015, llega a fines de 2021 a 36,6%).

En cuanto a la posición en el hogar, los cónyuges son los que más crecieron entre 2003 y 2021.

Respecto del nivel educativo hay una reducción de los ocupados con baja instrucción y, al contrario, un mayor dinamismo cuando los ocupados contaron con mayor cantidad de años de escolaridad (secundario completo y más).

A lo largo de todo el período, asimismo, no fueron los asalariados los que mostraron mayor dinamismo sino los cuentapropistas y los patrones.

Un buen resumen, fuera del uso de las tasas básicas, es el proveniente de los datos de la Cuenta de Generación de Ingresos del INDEC.

Total creación anual de puestos de trabajo (miles)

	2004-08	2008-13	2013-16	2016-19	2020-21
Total	628	299	166	225	-178
Asalariados registrados	604	261	103	21	-62
Asalariados no registrados	-62	-12	56	63	-119
No asalariados	86	50	6	142	3

Fuente: Cuenta de Generación de Ingresos, INDEC.

Nota: Datos anuales.

Allí se aprecia el intenso crecimiento del empleo en los primeros años bajo análisis, sostenido en asalariados registrados. También se ve el paulatino decrecimiento en los dos lapsos siguientes. Debe notarse que el comportamiento de los asalariados registrados mostrado aquí reúne tanto a asalariados privados como públicos. En ese período, los primeros tendieron a estancarse y los segundos “mantuvieron” el ritmo. En el período de Cambiemos hay una leve recuperación en la creación anual de puestos de trabajo pero asentada en muy alta proporción en el componente de no asalariados. Finalmente, comparando los datos anuales proporcionados por la CGI, INDEC, hay una pérdida neta de puestos que recae en los asalariados, principalmente en los no registrados.

Economía política y mercado laboral

Superada la crisis de principios de siglo en el marco de las nuevas condiciones regionales y mundiales, se asienta la mirada favorable al sostenimiento de los superávits gemelos. El excedente fiscal fue defendido como algo deseable y beneficioso y lo mismo en materia de comercio exterior. Esa fue la base que sostuvo –junto con lo señalado más arriba en materia de recuperación del nivel y el ritmo de la actividad económica y el empleo– el período de bonanza que se extendió durante el mandato del Dr. Néstor Kirchner.

Quizá la creencia de que las excepcionales circunstancias del momento (cambio de los términos de intercambio después de medio siglo e impulso económico sostenido en la capacidad instalada existente más el aumento de la demanda que fue elevando los precios de nuestro *commodity* principal, la soja) empujaron al reemplazo del ministro de Economía de entonces, pagar con dólares escasos la deuda de entonces con el FMI, entre otras medidas que sugerían una orientación diferente.

Posteriormente se intervino el INDEC, se mantuvieron artificialmente congeladas las tarifas (lo que fue corroyendo el superávit fiscal) y se aceleraron medidas distributivas de gran impacto en el largo plazo, pero con ingresos acrecidos circunstancialmente. Es decir, sin soporte a futuro.

Eso llevó, junto con la crisis internacional de 2008, a la desaparición de los superávits mencionados y paulatinamente a su transformación en déficits crecientes. Así se sucedieron medidas de contenido contradictorio en tanto satisfacían aspiraciones sentidas en la sociedad pero agravaban la situación fiscal: la moratoria previsional de 2005 y la generación de la opción de pasar a la administración estatal jubilatoria en 2007; la estatización de Aerolíneas como contracara de la derrota sobre la resolución 125 y, en simultáneo, la supresión de las AFJP y la apropiación de sus fondos, en 2008; la forzada salida del presidente del BCRA a comienzos de 2010; la estatización de YPF (por la que “no se

La actual gestión, influida fuertemente por la pandemia, muestra una recuperación de la tasa de empleo con una notable caída de la desocupación. En cambio, hay un fuerte aumento del subempleo que habla de un empeoramiento de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo.

pagará un centavo”, se dijo) en 2012 y por la cual un par de años más tarde se pagaron 5.000 millones de dólares; el intento de negar las deudas tramitadas en Nueva York que incluía parte de las renovaciones de 2005 y 2010 en la creencia de poder salir airoso en la Justicia norteamericana en 2014, lo cual nos puso prácticamente en default, por citar solo algunos hitos que en varios de sus contenidos implicaron efectos distributivos importantes pero que, en general, carecían de estudios que avalaran la asunción de compromisos fiscales a futuro.

Todo esto opera en el marco del detenimiento del impulso económico, lo que impacta en el mercado laboral. Las mejoras visualizadas en algunas de las tasas básicas del mercado laboral en los años iniciales van produciendo cambios que no se ven en esas tasas: la falta de dinamismo en el empleo privado productivo que se compensó con un importante aumento del empleo estatal. El efecto fue doble: de un lado se mejoraron los ingresos de los trabajadores, pero al mismo tiempo iban desapareciendo las bases de sustentación de un modelo de crecimiento. Lo dicho en materia de inversión es un ejemplo.

El agotamiento de los escasos fondos que se removieron para mantener esa dinámica económica no evitó que, igualmente, en la segunda década del siglo se iniciara el comportamiento en “serrucho” (años impares crecimiento, años pares de caída). El gobierno de Cambiemos, que reemplazó al kirchnerismo,

adoleció de algunos de los defectos del anterior. Por ejemplo, la creencia de que podían resolverse los complejos problemas económicos de manera simple (“se trata de tener un equipo de gobierno capaz y no corrupto”; “la inflación es muy fácil de resolver en base solo a política monetaria”; “objetivo pobreza cero”; “las inversiones vendrán de inmediato apenas se vea el nuevo contexto”), todo lo cual produjo el desaprovechamiento de una nueva oportunidad en la Argentina de abordar los problemas estructurales (los vinculados con la inversión, con la productividad, con el equilibrio fiscal, entre otros).

En peores condiciones se prefirió no poner el acento en el largo plazo y se reiteró la pérdida de oportunidad tal como ocurrió a partir de la superación de la crisis de comienzos de siglo.

La actual gestión, influida fuertemente por la pandemia, muestra una recuperación de la tasa de empleo con una notable caída de la desocupación. En cambio, hay un fuerte aumento del subempleo que, como sugerimos antes, habla de un empeoramiento de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, al no haberse recuperado el nivel pre-pandemia sugiere que la baja en la tasa de desempleo exprese más condiciones de desaliento que de mejoría laboral.

En las condiciones económicas y políticas actuales resulta difícil augurar un desempeño satisfactorio en el futuro próximo. Ojalá estemos equivocados.



TRABAJO INFORMAL, PRECARIO Y NO REGISTRADO

LA AUTORA ABORDA LA CUESTIÓN DE LA “CALIDAD” DEL EMPLEO Y DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DESDE DISTINTAS CONCEPTUALIZACIONES Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS.

por **MARIANA L. GONZÁLEZ**. *Licenciada en Economía (UBA), Magíster en Economía (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora adjunta de CONICET, del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO Argentina y el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA).*



La calidad del empleo

El mapa que inicia este artículo muestra el nivel de la tasa de empleo en los distintos países del mundo. Se puede advertir, de un golpe de vista, que no existe una relación lineal entre esta tasa y el grado de desarrollo económico. Al menos, no puede afirmarse que un elevado nivel de empleo se observe solo en países desarrollados. Esto es así porque una tasa de empleo alta puede dar cuenta tanto de la existencia de una economía robusta con capacidad de generar puestos de trabajo de calidad como de la preminencia de ocupaciones autogeneradas por trabajadores que no cuentan con alternativas de subsistencia, fenómeno típico del subdesarrollo¹.

Imagen N° 1. Tasa de empleo (en % sobre población de 15 años y más), 2019



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators

Por el contrario, un análisis de las características de esas ocupaciones permitiría advertir claras diferencias entre distintos grupos de países. En particular, en los países menos desarrollados existe una proporción significativa de empleos informales, precarios, no registrados, que implican bajos ingresos e inestabilidad para las y los trabajadores.

Nos adentraremos en este artículo en la cuestión de la “calidad” del empleo y de los puestos de trabajo, una cuestión que ha sido abordada a lo largo de las últimas décadas desde distintas conceptualizaciones y perspectivas teóricas.

A inicios de la década de 1970, en un informe de la OIT sobre Kenia se acuñó un concepto que rápidamente sería tomado para el análisis de la realidad de los países de América latina: el de informalidad. La informalidad identificaba no un conjunto de empleos, sino una porción del aparato productivo en las áreas urbanas, caracterizada por su escala reducida, su baja productividad y el predominio de actividades unipersonales. Estas actividades productivas eran el refugio económico de quienes no encontraban posibilidad de emplearse en el sector moderno de la economía y se veían forzados a encontrar modos de obtener algún ingreso (PREALC, 1987). Podrían incluirse allí un pequeño kiosco, la actividad independiente de un trabajador de oficio, la de quien ofrece el servicio de cortar el césped, la venta ambulante. Las personas que se desempeñaban en este sector eran definidas, a su vez, como ocupadas u ocupados del sector informal.² Este concepto fue modificándose y adoptando nuevas acepciones con el transcurso del tiempo, asociado a otras concepciones teóricas, así como a la observación de nuevos fenómenos en el mercado laboral (Neffa, 2010).

Paralelamente, comenzó a utilizarse el concepto de precariedad laboral para distinguir aquellos empleos caracterizados por su inseguridad, inestabilidad y ausencia de protección, tanto respecto de los derechos laborales como de la seguridad social. En este caso se trataba de identificar una característica de los puestos de trabajo asalariados –ya no de los sectores productivos ni los ocupados en general–, que se definía por contraposición, por las carencias de estos puestos frente a un empleo asalariado típico, estable y protegido. Así como en países desarrollados la precariedad se asociaba con la difusión de formas de contratación de duración determinada, a tiempo parcial, con menos derechos en general y que tendían a ser inestables y con menores ingresos, en América latina se identificó el empleo precario como el empleo que no implicaba un contrato laboral registrado, hecho en el cual radica su inestabilidad y desprotección.³

En nuestra región, estos dos fenómenos, informalidad y precarie-

1. Las diferentes tasas de empleo también se relacionan con factores demográficos, en particular, el perfil etario de la población. La consideración de una tasa de empleo calculada para la población de 15 años y más busca minimizar este efecto demográfico.

2. Si bien este concepto de informalidad –al que no se dedicará este artículo– ha sido desplazado en la literatura académica por otras acepciones, continúa teniendo importancia y potencia analítica, al hacer referencia a una característica estructural de los mercados de trabajo y poner correctamente el acento en los problemas económicos para la generación de empleo.

3. La falta de registración de los empleos puede ser conocida a partir de las encuestas a hogares.

dad, están íntimamente relacionados, aunque no sean equivalentes. La porción más sustantiva de los puestos precarios se encuentra en el sector informal y, asimismo, el sector informal se caracteriza por la precariedad de las relaciones laborales en él insertas.

Sin embargo, la precariedad de las relaciones laborales se observa también en empresas del sector formal. Una forma que utilizan las grandes empresas para precarizar a sus empleados y de este modo disminuir costos laborales es la subcontratación o tercerización, que implica la delegación de parte de sus tareas en otra empresa, que a su vez debe contratar trabajadores para realizarlas.

Asimismo, se verificaron procesos de precarización en los propios puestos registrados, ya que las reformas laborales realizadas en las últimas décadas tendieron a habilitar modalidades de contratación por tiempo determinado u otras formas de contrataciones inestables y/o a disminuir los costos de despido, tal como ocurrió en la Argentina en la década de 1990.

La cuestión de la no registración fue ganando preeminencia en la literatura especializada y en el terreno empírico, a punto tal que en el año 2002 la propia OIT definió dejar de lado el término “sector informal” y emplear, en cambio, el de economía informal y empleo informal. A grandes rasgos, de lo que se trata es de las empresas y empleos, respectivamente, que no cumplen con las normas legales correspondientes (OIT, 2002). En este breve artículo nos concentraremos en el empleo asalariado no registrado, cuyo análisis es fundamental aunque no agota toda la cuestión de la informalidad y la precariedad.

Consecuencias para las y los trabajadores

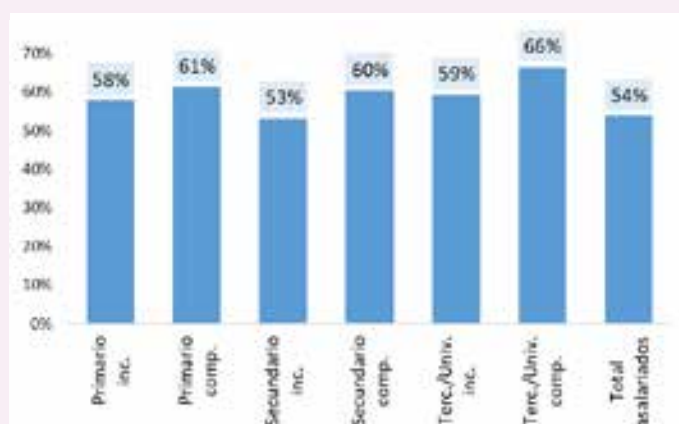
Más allá de las conceptualizaciones, lo cierto es que los empleos informales y precarios implican claras consecuencias negativas desde el punto de vista de las y los trabajadores. En el caso de las personas asalariadas, se impide el ejercicio de sus derechos laborales básicos: aportes para la futura jubilación, cobertura de salud, seguro en caso de enfermedad o accidente, indemnización por despido. El pago de las vacaciones o el aguinaldo tampoco están garantizados.

La informalidad se asocia además con situaciones de inseguridad, tanto acerca de la continuidad del empleo como por la inestabilidad de los ingresos asociados, ingresos que resultan

significativamente menores. En el Gráfico N° 1 se muestra la brecha entre las remuneraciones promedio de asalariados registrados y no registrados en la Argentina, considerando solo a quienes tienen jornadas laborales completas para volver más homogénea la comparación. Se observa que los puestos no registrados tienen salarios de bolsillo que son en promedio poco más de la mitad –54%– que los de los puestos registrados.

Esta brecha no obedece a la distinta calificación que puedan tener las y los trabajadores; las diferencias se mantienen al comparar asalariados con el mismo nivel educativo y solo resulta algo menor, pero aun así muy importante, entre quienes tienen estudios terciarios o universitarios completos.

Gráfico N° 1. Relación entre el salario promedio de asalariados no registrados y el de asalariados registrados para trabajadores con jornadas laborales de 40 horas semanales



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Los menores ingresos de los trabajadores informales, en adición a la mayor inestabilidad que presentan, implican que sus hogares tengan mayores posibilidades de quedar en situación de pobreza. Así, entre los hogares pobres cuya jefa o jefe es ocupado predominan aquellos en los cuales dicho jefe o jefa tiene un empleo no registrado (González, 2020).

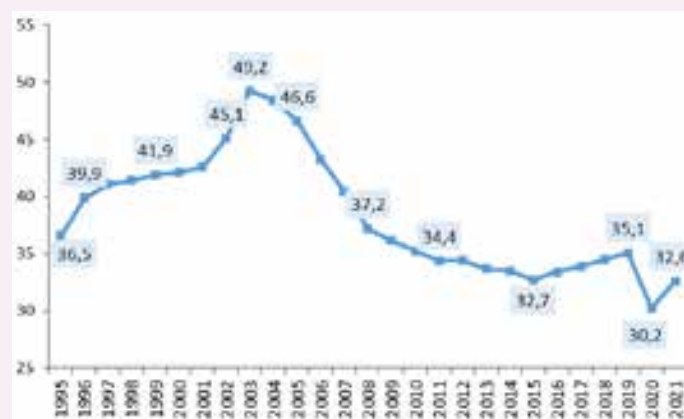
Evolución del empleo no registrado

Hoy en día puede considerarse que el empleo informal es un problema estructural en la Argentina. Pero no siempre lo fue. Hasta la irrupción de la última dictadura cívico-militar, el mercado de trabajo en nuestro país se destacaba respecto del conjunto de la región de América latina por ser un mercado relativamente integrado, con un mayor peso del empleo asalariado, menor subocupación, salarios más elevados y menor desigualdad. Asimismo, los niveles de pobreza eran relativamente bajos (Altimir y Beccaria, 1999).

Tras el golpe de Estado, la emergencia de un nuevo patrón de crecimiento económico basado en la valorización financiera⁴ implicó en el largo plazo una menor capacidad de la economía para generar puestos de trabajo. Ello no se vio reflejado solo en una menor tasa de crecimiento del empleo sino también en un deterioro en la calidad de las ocupaciones, que puede apreciarse a través del menor peso de los empleos bajo relación de dependencia, la mayor tasa de subocupación, el incremento del peso de los empleos en el sector informal y la mayor proporción de empleo no registrado (González, 2011).

En el Gráfico N° 2 se muestra la evolución del empleo asalariado no registrado desde mediados de la década de 1990, durante la cual este fenómeno –que ya se había expandido significativamente en la década previa– sufrió un nuevo salto en su nivel, que superó el 40%, ya que la escasa generación de puestos de trabajo durante el régimen de convertibilidad se concentró en los puestos no registrados.⁵ El nivel de no registración llegó a un máximo en la crisis de 2001-2002 e incluso continuó aumentando en 2003, cuando alcanzó el 49,2%. En esos años, la política masiva de planes de empleo denominada Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implicó que en numerosos casos quienes realizaban la contraprestación laboral del plan se considerasen como ocupados no registrados, lo que elevaba más el índice de precariedad.

Gráfico N° 2. Peso de los asalariados no registrados sobre el total de asalariados, 1995-2021 (en porcentajes)



Nota: la serie previa a 2003 surge del empalme con las estadísticas de ese año, dado el cambio metodológico que tuvo la EPH.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La tendencia, que como se dijo venía siendo creciente durante al menos dos décadas, se revirtió desde 2003. Entre ese año y 2015 la proporción de empleo no registrado tuvo un claro descenso, que fue acelerado especialmente en los primeros años de ese período, a la par de la recuperación económica con generación extraordinaria de puestos de trabajo.

El descenso de la precariedad posterior a 2011 fue menos marcado, en un período en el cual también el crecimiento económico y la creación de empleo fueron acotados. En diversas oportunidades se ha interpretado ese estancamiento del peso del empleo no registrado en torno a un tercio de los asalariados como un piso difícil de traspasar. Lo cierto es que si bien esta proporción puede incluir núcleos estructurales de relaciones laborales informales, no se verificó un crecimiento fuerte del empleo que favoreciera su formalización.

El cambio de gobierno y de políticas económicas desde 2016 tuvo consecuencias sobre el mercado laboral, entre las cuales sobresale el descenso del poder adquisitivo salarial. Pero también se observó un deterioro en la calidad de los empleos, con una destrucción neta de puestos registrados en el sector privado y un incremento general en el peso de los empleos precarios.

4. En relación con el concepto de valorización financiera, puede consultarse Basualdo (2006).

5. El empleo no registrado incluye una porción importante del empleo en el servicio doméstico, así como a quienes son ocupados por realizar la contraprestación laboral de un plan de empleo. En algunas oportunidades, estas situaciones se excluyen de las series de no registración, para su análisis particular.

Mientras que en 2015 la proporción de empleo asalariado no registrado fue en promedio de 32,7%, en 2019 alcanzó el 35,1 por ciento.⁶

En 2020, el impacto de la pandemia de Covid-19 sobre la actividad económica y el mercado laboral supuso una paradójica mejora en la calidad de los empleos, con una fuerte caída relativa del peso del empleo asalariado no registrado, que lo ubicó en el 30,2% del total de asalariados. La razón es que este tipo de empleos fue el que más se destruyó durante esta crisis: entre el último trimestre de 2019 y el segundo de 2020, momento en que se concentró el mayor impacto de la pandemia, el número de puestos asalariados no registrados se redujo en 44,1%, mientras que los puestos registrados prácticamente no se modificaron. Estos últimos contaron con una protección legal reforzada mediante la prohibición de despidos dispuesta por el DNU 329/20 así como el apoyo a las empresas para el pago de los costos salariales correspondientes mediante el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Por el contrario, esta situación excepcional exhibió en toda su crudeza la precariedad de los empleos no registrados, con relaciones laborales que se cortaron abruptamente ante el cierre temporal de las actividades económicas y trabajadores que perdieron totalmente sus ingresos. A su vez, el propio carácter de la informalidad implicó que estas situaciones no pudiesen ser individualizadas desde las políticas públicas, por lo cual la respuesta debió implementarse mediante un programa masivo como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) destinado a trabajadores en situación de vulnerabilidad.

Una vez iniciada la recuperación económica, también se fueron recuperando los empleos. Al crecer en mayor medida los puestos no registrados –por ser también los que más habían caído– volvió a crecer su peso sobre el total de asalariados. De acuerdo con el último dato disponible, correspondiente al cuarto trimestre de 2021, representan el 33,3% de los asalariados.

Razones de la informalidad y políticas para su reducción

La necesidad de reducir el peso de la informalidad abre la pregunta acerca de las políticas necesarias para lograrlo y ello, a su vez, remite a la cuestión de sus causas. Las explicaciones respecto de la existencia y evolución del empleo informal son diversas, pero puede presentarse un agrupamiento esquemático como el que se hace a continuación.

Desde la escuela neoclásica u ortodoxa, este tipo de empleo tiene dos explicaciones, complementarias entre sí. Por un lado, se argumenta que la informalidad es la consecuencia de regulaciones desproporcionadas, así como del excesivo costo que supone la legalización; por tal motivo, algunas empresas solo podrían operar al margen de la regulación y contratar trabajadores sin declarar las relaciones laborales correspondientes. Por otra parte, se afirma que los agentes económicos (empresas y trabajadores) eligen racionalmente la formalidad o informalidad dependiendo de los costos y beneficios que estas situaciones impliquen, incluyendo entre los primeros los impuestos y costos de cumplir con las regulaciones y, entre los segundos, los beneficios de la seguridad social, la protección legal y el acceso al crédito (Bour, Susmel y Roccatagliata, 2010).

Para este enfoque, la supuesta solución para la no registración provendría de la simplificación de la registración y la reducción de los costos laborales, incluyendo los aportes patronales. En nuestro país, la disminución de aportes patronales fue implementada en diversas oportunidades por gobiernos de signo neoliberal⁷, sin que se apreciaran resultados positivos sobre la registración del empleo y con indudables consecuencias negativas para el financiamiento de la seguridad social.

Por su parte, las evidencias contradicen la interpretación de la informalidad como una elección de las y los trabajadores. En el año 2005 la EPH incluyó un cuestionario adicional específico que permitió indagar en profundidad sobre la informalidad y sus razones. Se constató que el 95% de los asalariados no registrados se encontraba en esa situación porque “el patrón solo lo aceptaba trabajando en negro” (MTEySS, INDEC y BM, 2008).

En cambio, desde perspectivas heterodoxas, se vincula la informalidad con políticas laborales y marcos institucionales

6. Cabe señalar que durante este gobierno se intentó avanzar con una nueva reforma laboral que hubiese implicado una precarización en las contrataciones legales y la habilitación de formas de contratación con menos derechos, por fuera de la Ley de Contrato de Trabajo.

7. Se definieron reducciones en las contribuciones patronales durante la última dictadura cívico-militar, durante el gobierno de C. Menem y durante el de M. Macri.

que implican una protección insuficiente; por ejemplo, falta e ineffectividad de la inspección laboral (Palomino, 2008; Beccaria y Maurizio, 2012). Como en las relaciones laborales las y los trabajadores constituyen la parte más débil frente al sector empresario, el rol del Estado en reequilibrar esta relación es fundamental.

Asimismo, dada la asimetría de la relación laboral, el crecimiento de la informalidad suele verse asociado con el ciclo económico. En momentos de expansión económica y generación de empleo, las y los trabajadores se encuentran en una posición de mayor fortaleza –tanto individual como colectivamente a través de sus organizaciones gremiales– para negociar mejores condiciones de empleo. Por el contrario, en contextos de crisis y elevada desocupación se ven compelidos a aceptar condiciones de trabajo deterioradas, incluyendo incluso la no registración del vínculo laboral (González, 2011).

En este sentido, la vieja noción de informalidad que asociaba este fenómeno con la incapacidad de las economías periféricas para generar un volumen de empleo acorde con la fuerza de trabajo disponible puede ser recuperada. La persistencia de un sector informal considerable así como de una alta proporción de empleo no registrado son signos de la insuficiente generación de empleo.

Por todo ello, el descenso de la no registración requiere tanto de la continuidad del crecimiento económico y de la creación de puestos de trabajo como de políticas públicas que empujen en el mismo sentido. Por un lado, mediante sanciones a los comportamientos ilegales. Para ello, en la actualidad las oficinas públicas cuentan con la posibilidad de complementar las fiscalizaciones *in situ*⁸ con el análisis cruzado de información proveniente de diversas fuentes. Por otra parte, ante la emergencia y generalización de nuevas formas de actividades productivas y empleos para los cuales no existe un encuadramiento legal –típicamente la organización y prestación de servicios mediada por aplicacio-

nes informáticas–, se vuelve preciso avanzar en su regulación, como forma de evitar que impliquen de hecho condiciones de trabajo precarias. Este tipo de políticas puede complementarse con regulaciones específicas para empleadores que por la limitación de su escala puedan requerirlo.⁹

En la concepción de estas políticas no puede perderse de vista la importancia que supone la registración para que las y los trabajadores puedan ejercer sus derechos y contar con mayor estabilidad en sus ingresos y previsibilidad para su futuro. La mayor formalización también contribuye a la estabilidad económica y es fundamental para asegurar el financiamiento de la seguridad social.



8. Durante la década de 1990, la política de inspección del trabajo sufrió recortes no solo en su presupuesto sino también en sus posibilidades legales de acción.

9. Durante la presidencia de Cristina Fernández se implementaron políticas en este sentido, incluyendo la creación de un régimen específico para el personal de casas particulares en 2013.



Referencias bibliográficas

- Altimir, O. y L. Beccaria (1999), "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", Serie Reformas Económicas N° 28, CEPAL.
- Basualdo, E. (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina (desde mediados del siglo XX hasta la actualidad)*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2012), "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990-2010", *Desarrollo Económico* Vol. 52 N° 206, IDES, Buenos Aires.
- Bour, J.L., N. Susmel y P. Roccatagliata (2010), "Informalidad laboral en la Argentina", Documento de Trabajo N° 102, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires.
- González, M. (2011), "La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006", Tesis Doctorado, FLACSO, Buenos Aires.
- González, M. (2020), "El desarrollo como vía para la reducción de la pobreza", en Cimaadamore, A., F. Mallimaci, L. Pautassi y J. Paz (coord.) *Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y Desarrollo en la Argentina del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- MTEySS, INDEC y BM (2008), "La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH", Documento publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Banco Mundial (BM), Buenos Aires.
- Neffa, J.C. (coord.), M.L. Oliveri, J. Persia y P. Trucco (2010), "La crisis de la relación salarial: naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/empleos precarios y los no registrados", Serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N°1, CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires.
- OIT (2002), "El trabajo decente y la economía informal", Informe VI para la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Palomino, H. (2008), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* Vol. 13 N°19.
- PREALC (1987), "Notas sobre la segmentación de los mercados laborales", Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)-OIT.

LA AUTORA DA CUENTA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO QUE COLOCAN A LAS MUJERES Y DISIDENCIAS EN POSICIONES DE DESIGUALDAD OBJETIVAS Y SUBJETIVAS.

TRABAJO FEMENINO, UNA HISTORIA DE DESIGUALDADES PERSISTENTES



por **NORA GOREN**. *Licenciada en Sociología (UBA). Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Doctora por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Dirige el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades –IESCODE– y la Maestría de Políticas Públicas y Feminismos en la Universidad Nacional de José C. Paz.*



Desde dónde partimos

A esta altura de la historia no hay dudas respecto de que la economía monetaria está masculinizada y que la no monetaria sigue siendo principalmente feminizada, aun cuando las mujeres hoy sean buena parte de la fuerza laboral. Pero lo que está claro es que en ambos casos se realiza trabajo, si por trabajo entendemos la generación de valor. Así que cuando hablamos de *mercado de trabajo* podemos decir que es un concepto anclado en la cultura científico-social y en la vida económico-política; sin embargo, al dar cuenta de un segmento de la realidad, siempre resulta incompleto. Si nos remontamos a la historia –que, como sabemos, fue relatada desde el universal masculino–, observamos cómo se invisibilizó la temprana presencia de la mano de obra femenina en el trabajo, así como las acciones de resistencia presentes ante su incorporación. Heidi Hartmann, en su clásico texto *El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo*, describe el modo en que los trabajadores se opusieron a la entrada de las mujeres y lxs niñxs al mercado del trabajo y trataron de excluirlos, tanto de este como de los sindicatos; en lo que constituye un claro ejemplo de la articulación entre los intereses del capital y los del patriarcado en desmedro del trabajo realizado por las mujeres, buscaron que ellas permanecieran limitadas al espacio doméstico. Claramente, fue necesario que el feminismo como disciplina repusiera las voces y acciones de las mujeres, quienes, como señala Silvia Federici (2010), en plena Revolución Industrial y frente a la introducción de la maquinaria en las fábricas, fueran arrojadas junto con lxs otrxs integrantes de la familia obrera al *mercado de trabajo*, lo que obligó a contratar a quienes pudieran reemplazarlas en mayor o menor medida en las funciones de reproducción, insustituibles para la reproducción de la vida.

Si bien a lo largo de la historia la conformación del *mercado de trabajo* se ha ido modificando, las categorías empleo, desempleo, actividad e inactividad son los supuestos que se mantienen implícitos en los enfoques tradicionales, y responden a la figura de un trabajador masculino que tiene un empleo estable, seguro y

a tiempo completo. Como es de suponer, esa no es la forma de participación laboral de la mayoría de la población en América latina, donde los niveles de informalidad son elevados, y menos aún de las mujeres y disidencias que, además de enfrentarse a un *mercado de trabajo* segmentado por sexos y sector social de pertenencia, asumen el trabajo familiar, con las restricciones de espacio y tiempo que ello significa.

Distintos enfoques y perspectivas teóricas, como la neoclásica, la institucionalista y la marxista clásica, señalan la existencia de una *división sexual del trabajo*, en tanto mecanismo que se refleja en diferencias en la participación laboral y explica la variación salarial entre varones y mujeres. No obstante, si bien las explicaciones esgrimidas para alumbrar estas inequidades pueden ser útiles en tanto brindan elementos para predecir el efecto de la división sexual del trabajo sobre el acceso, demanda, la dinámica del *mercado de trabajo* y los condicionantes relativos a la estructura ocupacional y sectorial, suelen proporcionar evidencias de los *aspectos individuales y familiares* y de las *preferencias laborales*, dejando por fuera los factores estructurales que dan lugar a esas desigualdades y que actúan en su reproducción. Así, la división sexual del trabajo, entendida como el reparto social de actividades según sexo/género –que implica la existencia de procesos de sexualización en la división social y técnica del trabajo y una inserción diferenciada de feminidades, masculinidades y disidencias en los espacios de la reproducción y en los de la producción social– es, junto con el racismo, uno de los dispositivos mediante los cuales se producen y reproducen diferencias y desigualdades en la participación laboral y en las remuneraciones de la fuerza de trabajo.

Así nos encontramos con distintas lógicas que organizan la oferta y demanda de mano de obra. El hecho de que existan ramas de actividad ocupadas por tal o cual sexo asignado nos habla del carácter no universal y desigual de la distribución de tareas y puestos de trabajo –que parecen tener sexo, clase y raza–, así como de la condición no homogénea de la fuerza de trabajo.

La división sexual del trabajo, es, junto con el racismo uno de los dispositivos mediante los cuales se producen y reproducen diferencias y desigualdades en la participación laboral y en las remuneraciones de la fuerza de trabajo.

Desigualdades sexogenéricas y caminos hacia la igualdad

La pandemia del Covid-19 trajo serias consecuencias a nivel global en las distintas dimensiones de la vida humana. Entre ellas, las posibilidades y formas de trabajar de millones de personas. Así, los impactos en la economía y el mercado de trabajo han sido heterogéneos tanto a nivel internacional como en la Argentina, en función de las características de las distintas actividades y ocupaciones, signadas por diversos niveles de informalidad y desprotección social y laboral. Ejemplo de ello es lo que nos han mostrado los datos de la EPH para el segundo trimestre de 2020, cuando las restricciones a la circulación fueron las más estrictas y el mercado de trabajo se vio fuertemente contraído. En términos generales, los/as trabajadores/as más afectados fueron aquellos que se desempeñaban en actividades consideradas “no esenciales”, quienes tenían menores credenciales educativas, los/as más jóvenes y aquellos/as que se encontraban bajo una relación de empleo informal, y en todos estos segmentos las mujeres se vieron más afectadas que los varones (Goren, Dzembrowski, Maldovan, 2020).

En el presente, cuando la pandemia de Covid-19 parece encaminarse hacia una nueva etapa en la cual se habla de la recuperación de la “normalidad” en los distintos órdenes de la vida, se avizora cómo este retorno acarrea la emergencia de nuevas problemáticas y el agravamiento de otras, especialmente en lo que refiere a las desigualdades laborales y de género que ya signaban a nuestro país antes de la aparición del virus.

Podemos señalar que hacia finales de 2020 se observaron claros signos de recuperación, alcanzando niveles en la tasa de actividad y de empleo similares a los del primer trimestre. Sin embargo, el incremento del trabajo por cuenta propia, de la subocupación horaria y del trabajo informal, junto con la ampliación en las brechas de ocupación entre varones y mujeres, colocan la necesidad de reflexionar sobre la tendencia que signó al proceso de recomposición del mercado laboral. Así, a abril del 2022 las desigualdades preexistentes se agudizaron

y si bien los niveles de empleo y de desempleo se encuentran respectivamente en claro aumento y disminución, también es cierto que las brechas sexogenéricas siguen siendo importantes. Cuando hablamos de brechas estamos haciendo referencia a qué es lo que sucede ante una misma situación para dos colectivos, en nuestro caso el de varones y el de mujeres, sin perder de vista que el mercado laboral es uno de los espacios que han mostrado mayor dificultad para ser modificados. Según datos de la EPH correspondientes a los terceros trimestres de los años 2019, 2020 y 2021 se evidencia una recuperación desigual del empleo registrado y del trabajo informal según género. Para el cuarto trimestre de 2021 el empleo creció en relación con el nivel que había dejado el macrismo y previos a la pandemia, creciendo tanto el empleo masculino como el femenino; no obstante, el de los varones creció en mayor magnitud (3,9 vs. 2,5). Por su parte, la tasa de empleo de mujeres del IV trimestre de 2021 está dos puntos por encima del nivel del IV trimestre de 2019 y la tasa de desocupación también registra un nivel de 2 puntos más baja que en el IV trimestre de 2019. En primer lugar, la tasa de actividad de las mujeres es la más alta de, al menos, los últimos 10 años (50,3%). De todas formas, sigue siendo significativamente más baja que la tasa de actividad de varones. En este punto no debemos perder de vista que la brecha de participación laboral entre las mujeres y varones según el nivel socioeconómico es del orden del 23% entre quienes se sitúan en los deciles más bajos y más altos de ingresos. Por su parte, en términos de empleo, se observa una brecha entre mujeres y varones que cuentan con estudios universitarios completos del orden del 8%, la cual aumenta significativamente entre quienes tienen bajos niveles de instrucción, lo que nos lleva a reflexionar acerca de cuáles son los puestos de trabajo en los cuales son demandados/as unos y otras. Lo mismo sucede ante la presencia de menores en el hogar: cuanto menor es la cantidad de menores en las unidades residenciales, la tasa de empleo es mayor, pero aún sin menores en el hogar la brecha entre mujeres y varones es del orden del 16% frente a un 24% cuando hay una presencia de dos o más menores. En cuanto al trabajo informal, podemos señalar que el mismo disminuyó durante la pandemia, pero por no poder realizar esas actividades, vinculadas a las medidas de no circular y habilitación e inhabilitación de ciertas actividades. Así y en base a datos de la EPH, se observa que a fines de 2021 las mujeres

volvieron a los niveles de participación de 2019, situándose en el 36%, mientras que la informalidad para los varones disminuyó dos puntos porcentuales, 36 vs. 31. Esto se vincula con que hubo generación de empleo, que para los varones se relaciona con la formalidad, más específicamente con la industria, recuperando valores previos a la pandemia y a la gestión macrista, pudiendo ser esto explicado en parte por la segmentación laboral y la rigidez de los territorios femeninos y masculinos presentes en el ámbito informal.

En los aglomerados cubiertos por la EPH, entre el tercer trimestre del 2020 y 2021, se crearon más de 800 empleos ocupados por mujeres, la ocupación femenina se expandió a mayor velocidad que la masculina. En efecto, en este período la ocupación femenina se expandió un 18% y la masculina un 15%. Por este comportamiento del mercado de trabajo, en el tercer



trimestre de 2021, la cantidad de mujeres ocupadas superó en un 6% al registro del tercer trimestre de 2019 (previo a la pandemia).

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento de la ocupación de las mujeres fueron los siguientes en orden de importancia: comercio (26%), administración pública (16%), servicio doméstico (13%) y salud (12%). Si bien el empleo del servicio doméstico creció considerablemente con respecto al tercer trimestre de 2020, aún se encuentra un 10% por debajo de los niveles del tercer trimestre de 2019.

Por otra parte, cuando hablamos de desocupación observamos que para el tercer trimestre del 2021 fue de 8,2% para las mujeres y de 7,7% para los varones y que la misma es mayor cuando mayor es la cantidad de menores en el hogar y los niveles de instrucción y de ingresos son más bajos.

Algunas pistas para seguir pensando

Si nos focalizamos en los *mercados laborales*, hay un grupo de factores que pueden explicar la persistencia de la división sexual del trabajo y las desigualdades que esta implica: son las normas inscriptas en las instituciones laborales en cuanto a su contribución a la definición de la estructura de las remuneraciones y a su incidencia sobre las brechas, esto es, sobre los diferenciales de ingresos y la distribución generizada de tareas y sectores de actividad. Para ello es importante analizar e intervenir sobre las discriminaciones directas e indirectas presentes en la legislación laboral y en los convenios colectivos de trabajo, tanto aquellas que están en la propia letra de la norma como las que, por el modelo patriarcal vigente, se concretan en forma de discriminación (Goren y Trajtemberg, 2018).

El hecho de que existan ramas de actividad ocupadas por tal o cual sexo asignado nos habla del carácter no universal y desigual de la distribución de tareas y puestos de trabajo, así como de la condición no homogénea de la fuerza de trabajo.

A abril del 2022 las desigualdades preexistentes se agudizaron y si bien los niveles de empleo y de desempleo se encuentran respectivamente en claro aumento y disminución, también es cierto que las brechas sexogenéricas siguen siendo importantes.

Es de destacar que, en esta conformación histórica, más allá de los cambios acaecidos –“marea verde” mediante–, siguen vigentes las territorializaciones diferenciadas entre las tareas consideradas como típicamente *femeninas* o *masculinas*, las cuales se replican al interior de los *mercados de trabajo*, y que dan cuenta de la eficacia de los estereotipos de género. Así, trabajadorxs con ciertos perfiles, en términos de las “oportunidades” que ofrece el “mercado”, son “demandadxs” y/o se “ofrecen” en determinados segmentos y, a su vez, estos segmentos se van consolidando a partir de los perfiles de lxs trabajadorxs que se desempeñan allí. De esta manera, se van configurando territorios laborales femeninos y masculinos, con demarcaciones que raramente se desdibujan.

A su vez, al interior de estos espacios, la mayoría de ellas desarrollan tareas atribuidas de manera estereotipada a lo *femenino*, es decir, aquellas con menor reconocimiento y valor social y económico. De este modo, los distintos segmentos que estructuran el “mercado laboral” y en los que se agrupan distintos perfiles de trabajadorxs se caracterizan por condiciones laborales desiguales y remuneraciones fuertemente diferenciadas. En el marco de dicha segmentación, y con independencia de los niveles educativos alcanzados, se registran diferencias en cuanto a la inserción laboral vinculadas con la calificación de las actividades a desarrollar; por ejemplo, se observa que las mujeres asalariadas trabajan principalmente efectuando tareas no calificadas

y operativas, al tiempo que se encuentran subrepresentadas en posiciones jerárquicas, de liderazgo y conducción –fenómeno conocido como *techo de cristal*–.

Asimismo, la segregación laboral sexogenérica conlleva efectos negativos no solo en un plano objetivo, sino también subjetivo: esta valoración diferencial se traduce en relaciones sociales desiguales, con una fuerte impronta en términos de falta de reconocimiento, y produce y recrea asignaciones identitarias que colocan a las mujeres y disidencias en posiciones minusvaloradas, en el marco de un ejercicio de poder que pondera de manera privilegiada determinadas tareas en función de su asociación con ideas de productividad y supuesto aporte social, ligadas al modelo de masculinidad.

Entonces, al abordar los *mercados de trabajo* con perspectiva de género se tornan evidentes sus desigualdades y segmentaciones, lo cual nos lleva a indagar las articulaciones con el trabajo reproductivo, doméstico y de cuidados. De modo inverso, al poner el foco en este último, se vuelve central el análisis del trabajo considerado como productivo. Esto se da en un contexto en el cual la evidencia histórica indica que la incorporación de la mano de obra femenina al trabajo asalariado no ha redundado en un cambio profundo de los roles estereotipados asimétricos de género, ni en el *mercado de trabajo*, ni en las tareas reproductivas y de cuidados, sino que más bien reforzó la carga laboral de las mujeres.



Referencias bibliográficas

- Andújar, A. (2017). "Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo XX: balance y perspectivas", *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA)*, 8 (8).
- Goren, N. y L. Prieto (2020). "Desigualdades sexo-genéricas en el trabajo. Las agendas sindicales feministas", en *Feminismos y Sindicatos en Iberoamérica*. Buenos Aires: Edunpaz, CLACSO. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/50>
- Goren, Nora; Madovan Bonelli, J., Dzembrowski, N. y Ferrón, G. (2021). La situación de los/as trabajadores/as ocupados/as de la Provincia de Buenos Aires ante las medidas de ASPO, segundo trimestre de 2020: Informe 2, Proyecto "Covid-19: Trabajo, Género y Desigualdades en la Provincia de Buenos Aires". Nora Goren (coord.). José C. Paz: Edunpaz, 2020. Disponible en: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/60>
- Goren, Nora (2021). "Mercado de trabajo", en *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos*/ coordinación Susana Gamba y Tania Diz. Ed. Biblos, Buenos Aires. Págs.: 412-416.
- Goren, N. y D. Trajtemberg (2018). "Brecha salarial según género. Una mirada desde las instituciones laborales", *Análisis*, 32.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.

“HAY GENTE QUE TE DICE TENÉS QUE TRABAJAR, GENTE QUE TE DICE TENÉS QUE ESTUDIAR”. JUVENTUDES, TRABAJOS Y OPORTUNIDADES QUE SE HACEN ESPERAR

EL ARTÍCULO PLANTEA LA PREGUNTA POR LAS JUVENTUDES Y EL EMPLEO, Y ANALIZA EL IMPACTO DE LA PANDEMIA Y SU EVOLUCIÓN EN ESTA TEMÁTICA.

por ANA MIRANDA. *Lic. en Sociología y Magíster en Políticas Sociales (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO) Investigadora principal del (CONICET Argentina). Profesora de la Carrera de Relaciones del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).*

por MIGUEL ÁNGEL ALFREDO. *Lic. en Sociología y Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Becario doctoral CONICET. Diplomado Superior en “Estudios y políticas de Juventud en América Latina” (FLACSO). Doctorando por la Universidad de Buenos Aires.*





La precariedad del empleo joven representa una tendencia de gran importancia en los mercados laborales de los países occidentales desde finales del siglo veinte, siendo una temática de gran relevancia social y política (Standing, 2018). En América latina, pese a las mejoras en el empleo, la distribución del ingreso, la expansión educativa y la protección social de las primeras décadas de 2000, la inserción laboral juvenil tuvo en la informalidad y precariedad laboral uno de sus rasgos más constantes (Miranda y Alfredo, 2018). En nuestro país, diversas iniciativas fueron impulsadas en apoyo a la mejora de la inserción ocupacional y las trayectorias laborales de las personas jóvenes. Sin embargo, la heterogeneidad de la estructura productiva, combinada con las nuevas estrategias de contratación de personas jóvenes, marcaron límites claros al accionar de las políticas públicas (Carcar, Fainstein y Scopinaro, 2021).

Muchas veces se ha dicho que mientras las tasas de desocupación juvenil son sensibles al nivel de actividad económica, la calidad de las ocupaciones a las que las personas jóvenes acceden no tiene elasticidad en los ciclos, manteniéndose constante en relación con la precariedad a lo largo de los años. No obstante, como veremos más adelante, en las series largas puede observarse las fluctuaciones vinculadas a las consecuencias de los períodos más recesivos. Tal es el caso que nos proponemos analizar en este texto, donde hemos focalizado el análisis en el último quinquenio. Este período abarca el proceso recesivo y caída del nivel de empleo y salarial que vivimos durante los últimos años de la alianza Cambiemos, junto a la irrupción de la pandemia producida por el virus SARS-CoV-2, y sus impactos para la economía y condiciones de vida de la población en la Argentina (Beccaria, & Maurizio, 2020). En este marco, ¿qué pasó con las juventudes y el empleo? ¿Qué impacto tuvo la pandemia? ¿Cómo evolucionó su situación durante la “pospandemia”? Para avanzar en este punto es necesario realizar algunas precisiones de orden metodológico. En esta dirección, existe consenso en que el grupo de edad que corresponde socialmente con la categoría juventud abarca en nuestros días desde los 15 a los 29 años de edad. Y que este período, que es muy extenso, debe desagregarse en tres subperíodos que delimitan situaciones vitales bien diferentes (Mehran, 2016). En primer lugar, la

etapa entre los 15 y 18 años de edad que se corresponde con la educación secundaria (en nuestro país, obligatoria), y delimita la inserción laboral hasta la mayoría de edad (18 años cumplidos). En segundo lugar, la etapa de 19 a 24 años abarca el momento de bisagra en la inserción laboral, en donde se inicia un proceso de transición muchas veces compatibilizado con la continuidad educativa, ya sea por retraso en la finalización del secundario, la formación profesional o el nivel superior (terciario y/o universitario). Por último, la etapa que va desde los 25 a los 29 años, en donde según los distintos segmentos del mercado laboral se produce la estabilización de las trayectorias y se hacen visibles las estructuras ocupacionales en las que las personas llegan a la adultez.

Cuadro 1. Indicadores educativos-laborales de jóvenes entre 15 y 18 años. Argentina. Total aglomerados urbanos. Período 2006-2021

INDICADOR	AÑO						
	2006	2010	2014	2016	2019	2020	2021
Asistencia educativa	78,8	81,9	84,6	83,8	86,4	88,6	89,2
Actividad laboral	19,8	13,3	11,7	11,9	11,5	9,3	8,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2006-2021.

Según se muestra en el cuadro 1, la actividad laboral de las personas entre 15 y 18 años de edad es decreciente en todo el período, vis a vis la mayor participación educativa. Nótese que el principio de la serie se ubica en el año de aprobación de la obligatoriedad del nivel secundario por la Ley de Educación Nacional (26.206/06) y que a partir del año 2010 puede observarse el efecto de la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) en el paulatino incremento de la asistencia educativa (Miranda & Zelarayán, 2012; Miranda et. al., 2021). Una tendencia que se acentúa en el período 2020-2021, aun en el contexto de pandemia, y más aún en el período pospandemia. De esta forma, puede decirse que no existe hoy un mercado de trabajo para las personas menores de 18 años de edad, y que la mejor política de juventudes es aquella que sostiene las trayectorias escolares hasta el cumplimiento de la obligatoriedad, enfatizando la calidad, la pertinencia de los aprendizajes en relación a la continuidad educativa, la ciudadanía y la formación para el ingreso al mercado laboral.

En el grupo de edad de 19 a 24 años se produce mayoritariamente la inserción ocupacional, iniciándose un período de transición que puede llevar varios años. Los datos de una serie histórica nos permiten observar la evolución de los indicadores laborales desde 2006 hasta 2021, en donde se reconocen tendencias generales atravesadas por distintas coyunturas económicas y estructuras sexogénicas (a través de la variable sexo). En primer lugar, las tendencias hacia la participación en la actividad laboral son decrecientes en las últimas dos décadas, tanto entre las mujeres (-4,7%) como entre los varones (-12,7%). La menor participación en la actividad laboral ha sido concomitante con la mayor participación de las juventudes en la educación, tanto en el nivel superior (universitario y no universitario) como en programas de "segunda oportunidad" y en la formación profesional. En este punto, un dato de gran interés se visualiza observando la caída de la actividad laboral entre los varones, y el menor acceso al empleo, sobre todo desde 2019 (aunque con una caída que arranca en 2014) (cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores educativo-laborales de mujeres y varones entre 19 y 24 años. Argentina. Total aglomerados urbanos. Período 2006-2021

	INDICADOR	AÑO						
		2006	2010	2014	2016	2019	2020	2021
Mujeres	Asistencia educativa	44,4	45,8	47,8	46,7	54,2	52,0	54,9
	Actividad	54,1	45,9	44,3	46,7	46,7	39,9	49,4
	Empleo	38,3	35,9	34,3	34,4	34,2	27,2	38,3
	Desocupación	29,2	21,7	22,5	26,4	26,7	31,8	22,3
	Ocupación asalariada precaria	66,6	59,5	61,4	58,2	63,4	60,5	65,4
Varones	Asistencia educativa	36,8	37,2	40,1	38,6	38,3	40,0	49,0
	Actividad	74,9	71,6	66,2	66,8	67,1	55,6	62,2
	Empleo	60,2	59,2	54,8	53,3	51,9	42,0	49,3
	Desocupación	19,5	17,2	17,1	20,1	22,7	24,4	20,7
	Ocupación asalariada precaria	60,7	51,7	59,4	56,6	67,9	67,8	67,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2006-2021.

Las tasas de ocupación entre las mujeres parecen tener mayor estabilidad aunque permanecen siendo notoriamente más bajas que las correspondientes a los varones (-11 puntos porcentuales en 2021). Sobre todo, entre aquellas que habitan en hogares de menores ingresos, en donde se registra una diferencia de -14,5 puntos porcentuales en la tasa de empleo (Alfredo y Miranda, 2021). En efecto, entre los varones jóvenes que habitan en hogares de los primeros cuatro quintiles de ingresos la tasa de empleo en 2021 fue del 44,3% y entre las mujeres del 28,2%. En los quintiles 9 y 10, en cambio, las tasas de empleo estuvieron equiparadas entre varones y mujeres, siendo estas últimas quienes parecen haber experimentado una mejor salida de la crisis del año 2020 (tocaremos este tema más adelante). Por último, es preciso señalar la evolución de la precariedad laboral, que parece acompañar tanto a varones como a mujeres jóvenes durante

todo el período, con una acentuación a partir de 2019, muy extendida sobre todo en los sectores de ingresos bajos.

En el caso de las juventudes de 25 a 29 años, si bien sus expectativas laborales son superiores a sus pares de menor edad, es palpable un deterioro generalizado de sus oportunidades laborales durante la pandemia, agudizando ello la situación del peso relativo del patrón de género (cuadro 3). Una vez más, las desiguales condiciones de cara al empleo se profundizaron durante el 2020, en donde las tasas de actividades de las mujeres se ven reducir a su menor nivel dentro del período abordado. En cuanto a la calidad de los empleos a los que asoman estas juventudes, aun cuando sostienen las tendencias interseccionales mencionadas, los valores comienzan a asimilarse a las condiciones medias de la realidad laboral nacional (Beccaria & Groisman, 2015; Salvia & Lindenboim, 2015).

Cuadro 3. Indicadores laborales de mujeres y hombres entre 25 y 29 años. Argentina. Total aglomerados urbanos. Período 2006-2021

SEXO	INDICADOR LABORAL	AÑO						
		2006	2010	2014	2016	2019	2020	2021
Mujeres	Actividad	66,0	66,3	64,0	65,6	66,1	57,3	65,6
	Empleo	57,8	58,7	57,1	57,1	55,3	49,2	58,1
	Desocupación	12,4	11,4	10,7	12,8	16,3	14,0	11,4
	Ocupación asalariada precaria	49,6	45,4	42,0	44,5	46,3	44,0	48,9
Varones	Actividad	92,2	91,1	90,8	90,1	89,1	81,4	86,8
	Empleo	84,4	86,2	82,9	82,3	79,2	70,5	76,4
	Desocupación	8,5	5,4	8,6	8,6	11,1	13,3	12,0
	Ocupación asalariada precaria	44,9	37,1	39,5	44,9	44,5	43,4	43,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2006-2021.

Frente a la abrupta caída en la actividad económica durante el primer año de pandemia, el período de 2021 mostró una sensible mejora en las oportunidades laborales juveniles a raíz de un aumento generalizado de la actividad laboral y el empleo y una reducción de la desocupación. Ahora bien, estas mejoras cuantitativas en las oportunidades laborales son una cara de la moneda, ya que las condiciones en las que estas juventudes se emplearon han visto sostenerse si se las compara con los años previos al inicio de la pandemia. En este punto, una primera reflexión de lo que nos dejó la pandemia es que esta golpeó duramente a las juventudes y que, pese a su posterior recuperación, las tendencias sobre los empleos precarios a los que los y las jóvenes arriban no han visto modificarse. Casi como una paradoja, las oportunidades de empleo juvenil se presentan como un factor altamente elástico a los ciclos y coyunturas económicas, pero sus condiciones precarias demuestran una rigidez específica. Esta situación es particularmente atendible entre las juventudes de 19 a 24 años, ya que comparativamente sus accesos al mundo laboral se han visto deteriorarse vis a vis en el período abordado.

La realidad laboral de las juventudes ha hecho proliferar en la agenda pública las más diversas propuestas, las cuales condensan las disputas entre agendas distributivas en pos de la justicia social versus propuestas conservadoras de redistribución regresiva. Pese a los diversos orígenes y motivaciones de estas medidas, y conforme pasan los diversos ciclos y sucesivas crisis económicas, las juventudes zarpan y arriban en un mismo puerto: *una realidad de desigualdad persistente dentro de contextos laborales segmentados y estructuras productivas heterogéneas*.

Al realizar un balance preliminar sobre las consecuencias del ciclo recesivo que concluyó en 2020 y desafíos que el inicio de la nueva década depara para las juventudes podemos mencionar al menos dos grandes aspectos vinculados a la educación y el trabajo. A la luz de los datos se observó que las y los jóvenes han visto incrementar su participación en alguno de los niveles educativos. Este avance en la asistencia educativa requiere poner un énfasis particular en la necesidad de fortalecer las instancias de participación curriculares y de vinculación de las instituciones educativas con sus entornos comunitarios, más aún en el marco de las posibilidades y demandas que la instauración forzosa de la virtualización impuso sobre una realidad educativa segmentada.

Por otro lado, la recuperación de los niveles de actividad y empleo –sobre todo entre las jóvenes– arroja un saldo positivo que, si bien no logra revertir la tendencia a un estancamiento en su crecimiento de actividad, resulta ser un alivio frente a la crisis desatada en el final del gobierno de la alianza Cambiemos. Ahora bien, si tuviéramos que esquematizar el mercado laboral argentino por las novedades que se introdujeron –al menos como parte del imaginario– en las décadas posdictadura, podríamos

mencionar que durante los años ochenta se dio un proceso de empobrecimiento de la fuerza de trabajo ocupada en el marco de un escaso crecimiento de la economía. A continuación, durante los 90-2000, el binomio ocupación-desocupación como frontera límite de la exclusión marcó una nueva etapa en la caída de la calidad de vida de la población trabajadora. La salida de la crisis del 2001 y la experiencia del kirchnerismo marcaron un período de crecimiento inclusivo. Pasada la experiencia de la alianza Cambiemos y la irrupción de la pandemia, la nueva década comenzó con una mejora en los índices de crecimiento económico pero con una marcada pérdida del poder adquisitivo real. En un contexto de ampliación de la desigualdad, las juventudes en la Argentina se encontraron ante un escenario de persistente precariedad en sus tránsitos por el empleo en donde, para colmo, las oportunidades laborales efectivas les ofrecen pisos salariales cada vez más bajos.

La precariedad como rasgo central de las primeras –y no tan primeras– experiencias laborales impone dificultades de orden teórico y político que interpelan a nuestras democracias. En términos analíticos, las dificultades en la continuidad laboral e individualización de los colectivos de trabajo ya no pueden pensarse unívocamente como un producto de una economía de subsistencia, pues ¿quién no ha visto decenas de chicos y chicas pedaleando con sus mochilas en la espalda a lo largo de calles y avenidas, o atendiendo locales de comida pertenecientes a empresas globales con ganancias extraordinarias? En el orden de lo político, las precariedades persistentes que afectan a las juventudes se presentan como un desafío tanto para los esquemas de seguridad social vigentes como para los actores del mundo del trabajo. La conformación de identidades colectivas e individuales se plasma en experiencias que son comunes a las generaciones, y ante la notoria rigidez de la mala calidad de los empleos a los que se incorporan las juventudes, el interrogante pasa a concentrarse en si nos encontramos ante una nueva ola de disciplinamiento de las organizaciones del mundo trabajador por medio ya no de represión, sino por la fragua de identidades laborales precarias entre sus jóvenes.

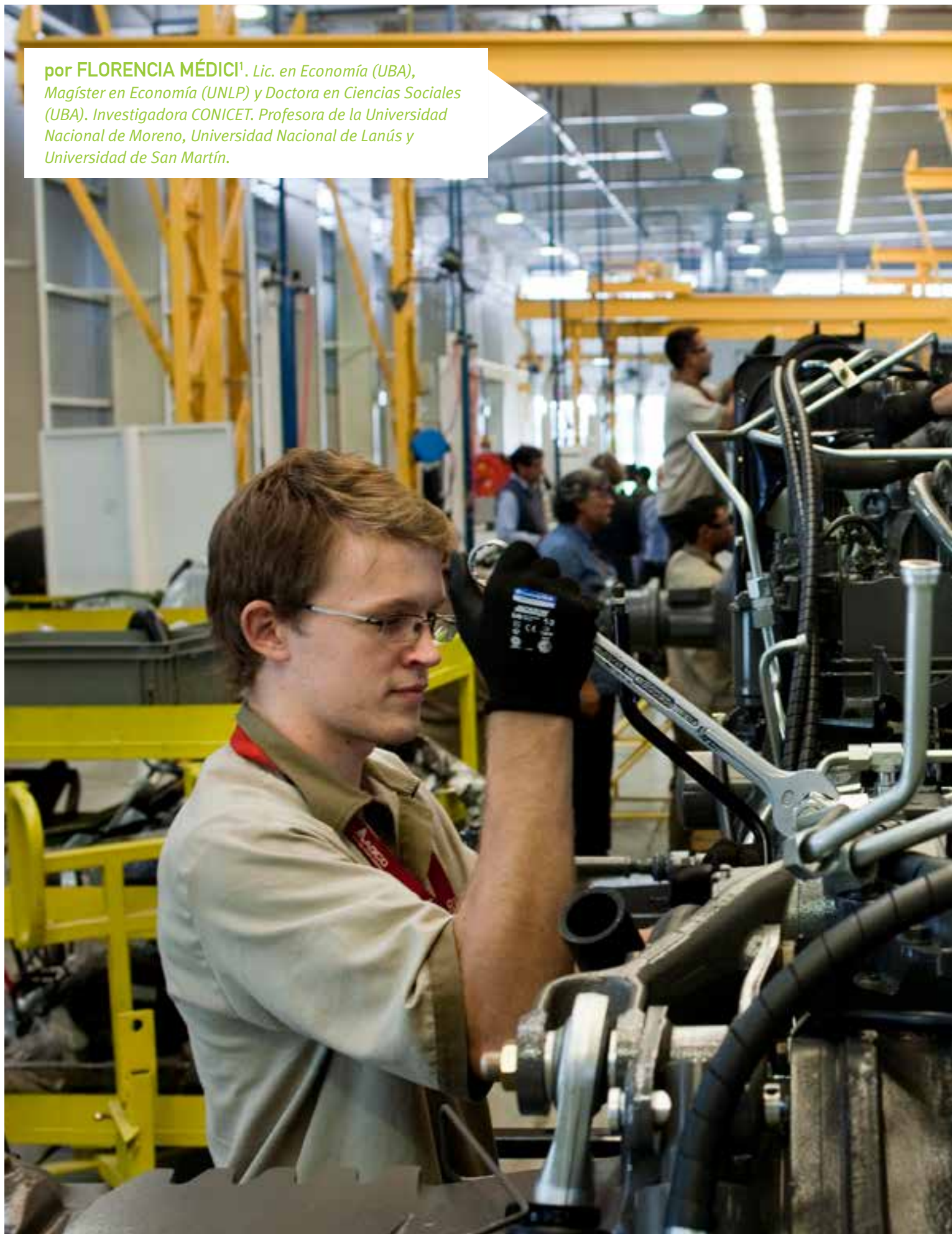
Al pesimismo que bien podría desprenderse de lo antes escrito, quienes firmamos este artículo sostenemos que la alusión a que estamos ante un callejón sin salida y que con las juventudes no puede hacerse otra cosa más que reconocerlas como “generaciones sin futuro”, no es otra cosa que el lado B del *cassette* del fin de la historia. Si algo se ha visto es que la clausura de la historia por decreto se ve forzada a revisarse cuando existen procesos de crecimiento y desarrollo inclusivo y sustentable en el tiempo. En última instancia, para que el crecimiento llegue a toda la población resulta imprescindible un diálogo social que ponga sobre la mesa la premisa de la distribución de la riqueza como garantía de la paz social.



Referencias bibliográficas

- Alfredo, M. y Miranda, A. (2021). “Temporalidades, coyunturas y evolución de la inserción ocupacional entre las juventudes populares”. En Arancibia M., Carcar F., Faistein C. (comp.): *Sobre esquinas y puentes: juventudes urbanas, pobreza persistente y estrategias productivas comunitarias*. FLACSO Argentina. Buenos Aires. https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Sobre-esquinas-y-puentes_Carcar-Fainstein-Miranda-2021.pdf (consultado 11 mayo de 2022)
- Beccaría, L., y Groisman, F. (2015). Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina. Revista Cepal. Disponible en: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UvtYTbSmM5EJ:https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39471/REV117_Beccaria-Groisman.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar (consultado 11 mayo de 2022)
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2020). “Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron”. Alquimias Económicas (blog). Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DxTFTTM57q8J:https://alquimiaseconomicas.com/2020/04/24/los-impactos-inmediatos-de-la-pandemia-cuando-la-diferencia-es-entre-quienes-continuan-percibiendo-ingresos-y-quienes-lo-perdieron/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (consultado 11 mayo de 2022)
- Carcar F., Fainstein C. y Scopinaro (2021). “Políticas activas de empleo y formación profesional: las juventudes de sectores vulnerables desde el accionar estatal”. En Arancibia M., Carcar F., Faistein C. (comp.): *Sobre esquinas y puentes: juventudes urbanas, pobreza persistente y estrategias productivas comunitarias*. FLACSO Argentina. Buenos Aires. https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Sobre-esquinas-y-puentes_Carcar-Fainstein-Miranda-2021.pdf (consultado 11 mayo de 2022)
- Mehran F. (2016). “Can we measure the school to-work transition of young persons with labour force surveys? A feasibility study”. En ILO, Youth Employment Programme, Work4Youth Technical Brief N° 8, Noviembre.
- Miranda, A. & Zelarayán, J. (2012). “Brecha de ingresos y posición laboral de los jóvenes en la Argentina postconvertibilidad”. En Guzmán L.J. y Boso R. (coord.): *Juventud precarizada: la difícil transición de la formación al trabajo*. CRIM UNAM México.
- Miranda, A., & Alfredo, M. (2018). “Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias”. *Revista de Ciencias Sociales*, 31(42), 79-106.
- Salvia, A. y Lindenboim, J. (2015). *Hora de Balance: Proceso de Acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Standing, G. (2018). *Precariado: una carta de derechos*. Capitán Swing Libros.

por FLORENCIA MÉDICI¹. *Lic. en Economía (UBA),
Magíster en Economía (UNLP) y Doctora en Ciencias Sociales
(UBA). Investigadora CONICET. Profesora de la Universidad
Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Lanús y
Universidad de San Martín.*



A man in a white lab coat and safety glasses is working on a machine in a factory. He is wearing black gloves and is focused on his work. The background shows industrial equipment and a yellow overhead crane.

LA AUTORA DA CUENTA DE LOS
OBSTÁCULOS QUE PRESENTA LA
RESTRICCIÓN EXTERNA Y SU RELACIÓN
CON LA GENERACIÓN DE EMPLEO.

UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE LAS BASES ECONÓMICAS PARA GENERAR EMPLEO EN LA ARGENTINA

1. Este documento forma parte de los resultados del proyecto (PICT-1359) "Inestabilidad financiera internacional como problema de desarrollo en países restringidos por el sector externo. Los casos de Argentina, Brasil y México", financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica y la Universidad Nacional de Moreno.

De dónde venimos

Tras la pandemia, América latina ha empeorado gravemente su situación socioeconómica. Según informes de CEPAL (2021), el 33,7% de la población se encuentra en situación de pobreza (22 millones de nuevos pobres en relación a 2019), por lo que políticas expansivas y de inversión en infraestructura son necesarias para atender problemas urgentes. Entre los desafíos más importantes que enfrentan las economías periféricas en general, y la Argentina en particular, está impulsar un crecimiento económico que permita sostener una creciente demanda de trabajo, punto de partida para pensar cualquier proceso de reducción de la pobreza, mejora en la calidad de vida de la mayoría de la población y en la distribución del ingreso.

Antes de considerar las políticas de generación de trabajo en el marco del contexto nacional e internacional actual, es necesario empezar a hablar de la restricción externa que enfrenta nuestra economía cuando aumenta la producción. La omisión de este problema en la tradición ortodoxa (neoclásica o marginalista) no llama la atención, dado que para esta corriente la tasa de crecimiento efectiva de cualquier economía está determinada por aquella que lleva a la plena utilización de la capacidad productiva y el pleno empleo, siempre que se garantice la libre acción del mercado. El punto clave para este marco conceptual es que la demanda de trabajo dependerá de su productividad marginal y de los precios relativos de los factores de producción (i.e. capital y trabajo). Por lo tanto, los empresarios incorporarán más mano de obra siempre que lo que aporte la última unidad de trabajo (i.e.

productividad marginal) al proceso productivo se iguale al salario, eliminando así el desempleo y resultando en una distribución armoniosa del ingreso donde cada factor productivo se “lleva” lo que cada uno “aporta”.

En este marco, ¿qué es lo que debe hacer el hacedor de política económica para aumentar la demanda de trabajo ante una situación de desempleo? En el caso de una economía con exceso de oferta de trabajo, la demanda de trabajo aumentará para absorber esos trabajadores si el salario “se abarata” en relación al capital. Dadas las características de productividad marginal decreciente de los factores (i.e. se vuelven menos útiles en el proceso productivo a medida que se incrementa su utilización) y el principio de sustitución factorial, la reducción del salario producirá un abaratamiento del costo de la mano de obra en relación al capital, incentivando al conjunto de los empresarios a demandar más empleo. Por lo tanto, si existe desempleo, el Estado debe garantizar que funcionen las leyes del mercado eliminando cualquier rigidez (como salarios mínimos e indemnizaciones) que impida que se realicen los ajustes de precios.

¿Por qué es necesario debatir los argumentos teóricos? Porque además de ser la base de una política económica que busque resolver los problemas sociales, son el velo con el cual los grupos de poder esconden su ideología de clase (por eso es la teoría dominante). Este es el argumento de los defensores de las políticas de flexibilización salarial, que en la Argentina cobraron fuerza durante los años noventa cuando, en un contexto de marcada desregulación del mercado de trabajo, de los flujos de capitales y

Toda política de desarrollo industrial y todo proceso de crecimiento del empleo y, por lo tanto, del consumo y la producción, implica considerar la forma de financiamiento de los déficits comerciales y de cuenta corriente del balance de pagos.

comerciales, el desempleo pasó del 6,9% (mayo de 1991) a 18,3% (octubre de 2001). En la actualidad estos mismos argumentos vuelven a ganar terreno en el marco de una acuciante situación socioeconómica.

Por el contrario, la revolución keynesiana/kaleckiana partió de la crítica de que una economía de mercado no garantiza el pleno empleo de los factores. En particular, desde la óptica kaleckiana (Kalecki, 1932, 1971) una reducción de los salarios incrementa el desempleo. Por un lado, dado que los precios se establecen por un margen sobre los costos, la caída de los ingresos laborales provoca una redistribución del ingreso favorable a los capitalistas, impactando sobre el consumo, las ventas y, por lo tanto, sobre la producción y la demanda de trabajo. Desde esta concepción teórica, la caída de los salarios no es interpretada como un ajuste de mercado que permite eliminar el desempleo, sino una consecuencia del debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores en el conflicto distributivo. Entonces, la política pública cobra un rol central para estimular el crecimiento y generar empleo. En particular, el gasto público es la demanda autónoma por excelencia que, estando bajo la órbita de control de los gobiernos, permite impulsar la producción y la demanda laboral.

Sin embargo, existen otras restricciones relevantes que se vuelven operativas antes de lograr un nivel bajo de desempleo: la restricción de divisas. Las economías con estructuras productivas insuficientemente desarrolladas, como las periféricas, están limitadas por la dependencia externa. Esto es, la incapacidad de obtener los dólares necesarios para el funcionamiento económico, pues cuando estas economías comienzan a crecer, la mayor actividad productiva lleva a una creciente demanda de moneda extranjera derivada, fundamentalmente, de las importaciones de bienes de consumo y de insumos industriales. Dado que las divisas que ingresan en la economía son mayormente originadas por las exportaciones del sector primario, comienza a gestarse un déficit creciente en la cuenta corriente² que culmina en fuertes devaluaciones, inflación, caída del salario real, crisis económicas y más desempleo.

La recurrencia de estos ciclos ocasiona, a su vez, un deterioro tendencial de las funciones básicas de la moneda nacional, que se evidencia en la dolarización de los activos y el incremento de transacciones entre residentes valuadas en moneda extranjera (Caldentey & Vernengo, 2021; Médici, 2020; Vernengo, 2006). A pesar de ser una discusión que no es nueva, con frecuencia algunos/as economistas parecen omitir esta limitación a la hora

de considerar políticas de generación de trabajo y distribución del ingreso. En la literatura económica estos fenómenos son estudiados como “crecimiento restringido por el sector externo o la balanza de pagos (BP)”, especialmente a partir de los aportes realizados por la corriente estructuralista latinoamericana (Prebisch, 1968, 1949; Rodríguez, 1977, entre muchos otros).

Si pensamos este problema con perspectiva histórica, recordamos que el cierre del comercio mundial y las medidas de protección surgidas a partir de la crisis de 1930 dieron lugar a un crecimiento de la industria de los países periféricos orientada al mercado interno. Tras la guerra y con la reapertura del comercio internacional, las políticas de desarrollo tuvieron como prioridad sustituir importaciones y desarrollar sectores clave, como la industria básica y de bienes de capital. No obstante, dadas las características productivas altamente dependientes de los bienes de capital y los insumos importados (dependencia tecnológica) necesarias para impulsar esos sectores, se generaba déficits crecientes de cuenta corriente de la balanza de pagos que culminaban en los conocidos procesos de *stop & go* (Braun & Joy, 1968; Canitrot, 1975). En este contexto, la inversión extranjera era una forma de proveer, en el corto plazo, la tecnología de que la economía carecía siendo, asimismo, fuente de financiamiento de las importaciones. En cambio, en el mediano y largo plazo, la estrategia de política económica debía garantizar los superávits comerciales que permitieran solventar las rentas resultantes de la misma inversión. En la transición, las crisis externas marcaban la dinámica del ciclo económico debido a que las divisas derivadas del sector primario crecían a una tasa menor que las importaciones y la remisión de utilidades.

El fin de Bretton Woods y la elevada liquidez internacional imperante durante los últimos años de los setenta proporcionó a las economías periféricas las divisas necesarias para solventar, al menos en el corto plazo, las necesidades de importaciones y la remisión de intereses y utilidades³. No obstante, la volatilidad de esos flujos de capitales agravó la magnitud de las crisis externas dado que –particularmente en el marco de políticas de liberalización comercial, financiera y el abandono de las políticas industriales– los ingresos irrestrictos de esos capitales marcaban los inicios de las fases ascendentes del ciclo económico, y sus estrechadas salidas, el fin.

Si en la primera mitad de siglo XX se erigieron las asimetrías tecnológicas entre los países periféricos y los centrales, el fin de Bretton Woods y la desregulación de los mercados financieros inter-

2. La cuenta corrientes del balance de pagos es la sumatoria de la cuenta comercial (exportaciones menos importaciones) y el saldo de las rentas de la inversión extranjera (intereses, utilidades dividendos).

3. Los déficits en la cuenta corriente podían ser financiados por los dólares que ingresaban por los ingresos de los flujos financieros (cuenta financiera de la BP).

nacionales consolidaron el papel hegemónico de Estados Unidos como el rector de las finanzas internacionales que, además de su poder militar, obtuvo el poder financiero de arbitrar los flujos de capitales globales fijando el valor de su moneda a través de su tasa de interés (Fiori, 2018; Medeiros, 2008; Tavares, 1997).

En esta nueva era, el mayor volumen de capitales adquirió una lógica financiera más que productiva, cada vez más autónoma de las condiciones domésticas y altamente volátiles. Las consecuencias de esta dinámica en un contexto de déficit estructural de los flujos comerciales se ve claramente durante la década de los ochenta, momento en el cual la total pérdida de financiamiento externo implicó que las necesidades de dólares (importaciones, pago de deuda externa y remisión de intereses y utilidades) de las economías latinoamericanas se ajustaran automáticamente a la (escasa) disponibilidad de moneda extranjera (exportaciones) por medio de una sostenida recesión. La década de los ochenta,

conocida como la “década perdida” fue un “vivir con lo nuestro” (o con lo que nos queda) forzado por la situación internacional. En un nuevo escenario mundial y con flujos de capitales a disposición para aquellas economías latinoamericanas que se comprometieran a reducir el rol de Estado y a seguir el Consenso de Washington, la década de los noventa nos permitió experimentar una situación prácticamente opuesta a los años previos. No hace falta narrar aquí cómo terminó. Cuando la situación internacional cambió y los capitales financieros (incluido el FMI) agotaron sus posibilidades de extraer rendimientos en la economía argentina, afrontamos una de las crisis más severas de nuestra historia (Rapoport, 2006).



La restricción externa en los países periféricos se encuentra operativa en niveles de crecimiento muy por debajo de los necesarios para reducir significativamente los niveles de desempleo, mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población y desarrollar las capacidades productivas.

Sin dólares no se puede, con la voluntad política no alcanza

No es el objetivo de este breve trabajo hacer un análisis del proceso de industrialización de la Argentina y la región, sino señalar que toda política de desarrollo industrial y todo proceso de crecimiento del empleo y, por lo tanto, del consumo y la producción, implica considerar la forma de financiamiento de los déficits comerciales y de cuenta corriente del balance de pagos que, justamente, son una manifestación del subdesarrollo de las fuerzas productivas.

Los problemas de restricción externa son la expresión del sistema centro-periferia que manifiesta los obstáculos estructurales para alcanzar el desarrollo, perpetuando el estancamiento, las desigualdades en la economía mundial, y generando sociedades políticamente conflictivas debido a niveles crecientes de desempleo y desigual distribución del ingreso y de la riqueza. El subde-

sarrollo se reproduce en el marco de las relaciones comerciales centro-periferia y en la relaciones de poder nacionales e internacionales (Rodríguez, 1977).

En los primeros años del nuevo milenio, no fueron los flujos financieros sino comerciales los que aliviaron la restricción debido a la notable mejora de los precios de los *commodities* (superávit de la cuenta corriente de la BP). La acumulación de reservas en divisas permitió a la Argentina –y a los países de la región– tener mayor autonomía para mejorar su situación económica y social a través de políticas públicas dirigidas a sostener la demanda agregada y mejorar la distribución del ingreso.

En este nuevo período histórico, la voluntad política de estimular la demanda de fuerza de trabajo mediante la política fiscal expansiva coincidió con las condiciones externas (i.e. disponibilidad de dólares) propicias para llevarla adelante, incluso prescindiendo del financiamiento externo⁴. Cuando la situación internacional volvió a cambiar a partir de la crisis de 2008, la Argentina volvió a afrontar sus clásicos problemas económicos.

Aquí es importante enfatizar que la restricción externa es una condición propia de todo país que no emite la moneda internacional, pero en los países periféricos se encuentra operativa en niveles de crecimiento muy por debajo de los necesarios para reducir significativamente los niveles de desempleo, mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población y desarrollar las capacidades productivas. Sin disponibilidad de dólares, cualquier política económica que tenga como objetivo incrementar la producción para fomentar el empleo terminará en tensiones cambiarias, devaluaciones, inflación, recesión y pérdida de los empleos que se buscaba crear.

Esto no debe confundirse con los llamados “superávits gemelos” (i.e. superávit de cuenta corriente y fiscal) que son considerados por algunos/as economistas como la explicación del desempeño económico de los años 2003-2008, por lo que este debería ser el norte de toda política económica que tenga como objetivo la creación de empleo. Especialmente en el caso argentino, el exceso de dólares de la cuenta corriente se produjo fundamentalmente por la mejora de la situación ex-

4. Además, la crisis del 2001 y la cesación de pagos de la deuda privada externa liberó los dólares relajando aún más la tensión externa. En los primeros años, el “exceso” de dólares no sólo se originó en el aumento de las exportaciones, sino también en la fuerte reducción de las importaciones y el default. Recién en el 2006 las importaciones superaron el valor de 1998.



terna (exportaciones) en un momento en el cual la recesión económica de los años previos y la crisis del 2001 habían deprimido las importaciones. Esa disponibilidad de dólares dio espacio para que el gasto público impulsara la producción sin tensiones cambiarias.

¿Y el superávit fiscal? También fue producto de una configuración histórica particular. El resultado de las cuentas públicas debe ser leído en un contexto donde, por un lado, el *default* había liberado una no desdeñable cantidad de recursos presupuestarios originados en los compromisos de pago de intereses de la (impagable) deuda pública y, en segundo lugar, la reinstauración de los cobros de derechos de exportación. Lo que es importante para explicar el incremento de la producción y la salida de la crisis es que el gasto público (por la voluntad política de hacerlo) impulsó la demanda necesaria para reactivar el aparato productivo (Amico, 2013; Vernengo, 2010).

¿Hacia dónde vamos? Perspectivas de la generación de empleo

Tras la crisis global desatada por la pandemia Covid-19 y la guerra en Ucrania, se abre el interrogante sobre cuáles son las perspectivas de la Argentina y la región. Las economías avanzadas han incrementado el peso de su deuda pública tras los paquetes de ayuda económica implementados por la pandemia, por lo que existe la posibilidad de que las políticas de austeridad se impongan, perjudicando la actividad económica mundial y, por lo tanto, nuestras exportaciones. La guerra, a su vez, redujo las perspec-

tivas de recuperación del comercio internacional y acentuó la inflación global. Si los Bancos Centrales de Europa y de Estados Unidos responden subiendo la tasa de interés, la reducción de liquidez internacional podría dificultar, aún más, la posibilidad de crecer de los países periféricos.

En la Argentina, el 37,3% de la población se encontraba en situación de pobreza en el segundo semestre de 2021, tras años de estancamiento y volatilidad económica, según las estadísticas del INDEC. En la última década, el PBI se redujo un 2%, el consumo privado un 72%⁵; la inflación presenta un promedio anual de 47,1%⁶ y un aumento del tipo de cambio nominal de 446% en los últimos cuatro años. Por consiguiente, las políticas expansivas no solo son necesarias para sostener un proceso de reducción del desempleo, sino para atender problemas urgentes de nuestra economía. El crecimiento y el estímulo fiscal que la Argentina necesita son suficientemente grandes para no reconocer los límites que impone el sector externo, pues la deuda total en moneda extranjera sobre exportaciones alcanza el 305%, con un ratio de importaciones más egresos de rentas netas de la inversión sobre ventas externas del 94%, datos de 2021.

En conclusión, en este artículo se buscó argumentar brevemente que es preciso considerar los obstáculos que, tarde o temprano, nos presenta la restricción externa. Considerando las (im)posibilidades del contexto internacional actual, un programa económico de generación de empleo implica no solo una política fiscal activa sino también planificar (y debatir) un programa de financiamiento externo para sostener ese proceso.⁷

5. Tomando los valores anuales 2012-2021 a precios constantes base 2004 del MECON.

6. Promedio de IPC acumulado anual, período 2018-2021.

7. Para una discusión de los alcances, limitaciones y desafíos del financiamiento externo ver Médici (2020).



Referencias bibliográficas

- Amico, F. (2013). "La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente". *Documento de Trabajo* N° 51, CEFIDAR.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). "A Model of Economic Stagnation-A Case Study of the Argentine Economy". *The Economic Journal*, 78(312), 868-887.
- Caldentey, E.P., & Vernengo, M. (2021). "Financialization, premature deindustrialization, and instability in Latin America". *Review of Keynesian Economics*, 9(4), 493-511.
- Canitrot, A. (1975). "La experiencia populista de redistribución de ingresos". *Desarrollo Económico*, 15(59), 331-351.
- Fiori, J.L. (2018). "Pós-escrito: Depois da retomada da hegemonia". *INEEP*, 1(4).
- Kalecki, Michal (1932). "Reduction of wages during crisis". En J. Osiatyński, *Collected works of Michal Kalecki* (Vol. 1). Clarendon Press. pp. 41-44.
- Kalecki, Michał (1971). "La lucha de clases y la distribución del ingreso nacional". En *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista 1933-1970*. Fondo de Cultura Económica. pp. 177-186.
- Medeiros, C.A. de (2008). "Financial Dependency and Growth Cycles in Latin American Countries". *Journal of Post Keynesian Economics*, 31(1), 79-99.
- Médici, F. (2020). "Financial instability in peripheral economies: An approach from the balance-of-payments constraint". *Journal of Post Keynesian Economics*, 43(4), 515-539.
- Prebisch, R. (1968). *Hacia una estrategia global del desarrollo*. Informe de Prebisch a la II UNCTAD.
- Prebisch, R., Cabañas, Gustavo Martínez (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *El Trimestre Económico*, 16(63(3)), 347-431.
- Rapoport, M. (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Ariel.
- Rodríguez, O. (1977). "Sobre la concepción del Sistema Centro-Periferia". *Revista de la CEPAL*, 3, 203-248.
- Tavares, M. da C. o. (1997). "A retomada da hegemonia norte-americana". En M. da C. o Tavares & J.L. Fiori (Eds.), *Poder e dinheiro - Uma economia política da globalização*. Editora Vozes.
- Vernengo, M. (2004). *Technology, Finance and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect* [Working Paper Series, Department of Economics, University of Utah]. University of Utah, Department of Economics.
- Vernengo, M. (2006). "Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect". *Review of Radical Political Economics*, 38(4), 551-568.





BOLSA DE COMER

LOS INGRESOS REALES EN UNA ECONOMÍA INESTABLE

EL ARTÍCULO PROPONE UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DISTRIBUTIVAS EN LA ARGENTINA RECIENTE, PONIENDO EL EJE EN LOS INGRESOS REALES, TANTO DE TRABAJADORES ACTIVOS COMO DE BENEFICIARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

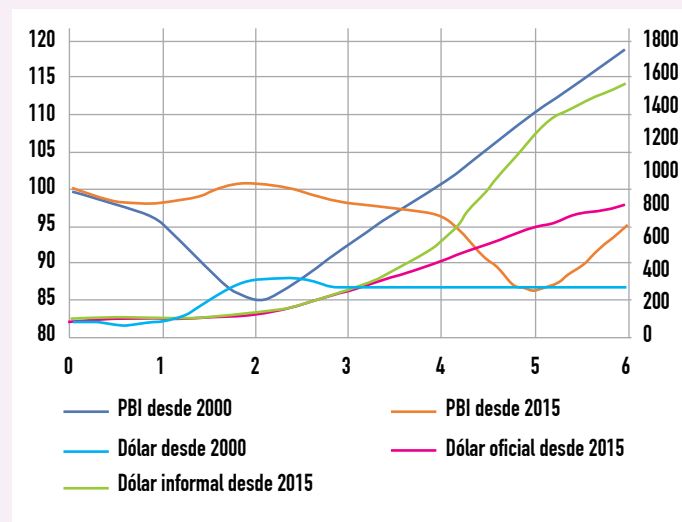
por **NICOLÁS DVOSKIN**. *Lic. en Economía y en Ciencia Política, Mg. en Historia Económica y Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Posdoctorado por la Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt. Investigador Asistente CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales.*



La economía argentina ha tenido un desempeño errático, volátil y preocupante durante el último lustro. Si tomamos en cuenta los últimos seis años, solo creció en dos (2017 y 2021). En 2020, a consecuencia de la pandemia, el PBI cayó cerca de 10 por ciento sobre la base de un nivel de actividad que ya venía bajando en 2018 y 2019. Sin embargo, las variables distributivas no se movieron de manera equivalente. Es decir, los efectos de estos cataclismos no se distribuyeron de manera pareja entre los distintos grupos de la población.

En particular, desde 2018 se vive una permanente inestabilidad cambiaria, resultado de la acuciante restricción externa, que hace que los parámetros distributivos –en particular los ingresos reales– estén muy expuestos a movimientos abruptos del tipo de cambio. De hecho, lo llamativo de la crisis que inicia en 2018 y estalla en 2019 es su exagerado efecto cambiario en relación a la economía real. Si comparamos con la crisis de 2001, las caídas del PBI en 2018 y 2019 fueron pequeñas, pero el tipo de cambio se movió muchísimo más. A continuación exponemos estos datos en un gráfico que compara las trayectorias desde ambas crisis, con un punto cero en los años 2000 y 2015 y el recorrido de las variables en los seis años subsiguientes.

Gráfico 1: Evolución del PBI real (eje izq.) y el tipo de cambio nominal (eje der.) (2000-2006 y 2015-2021).
Base 2000 y 2015 = 100.

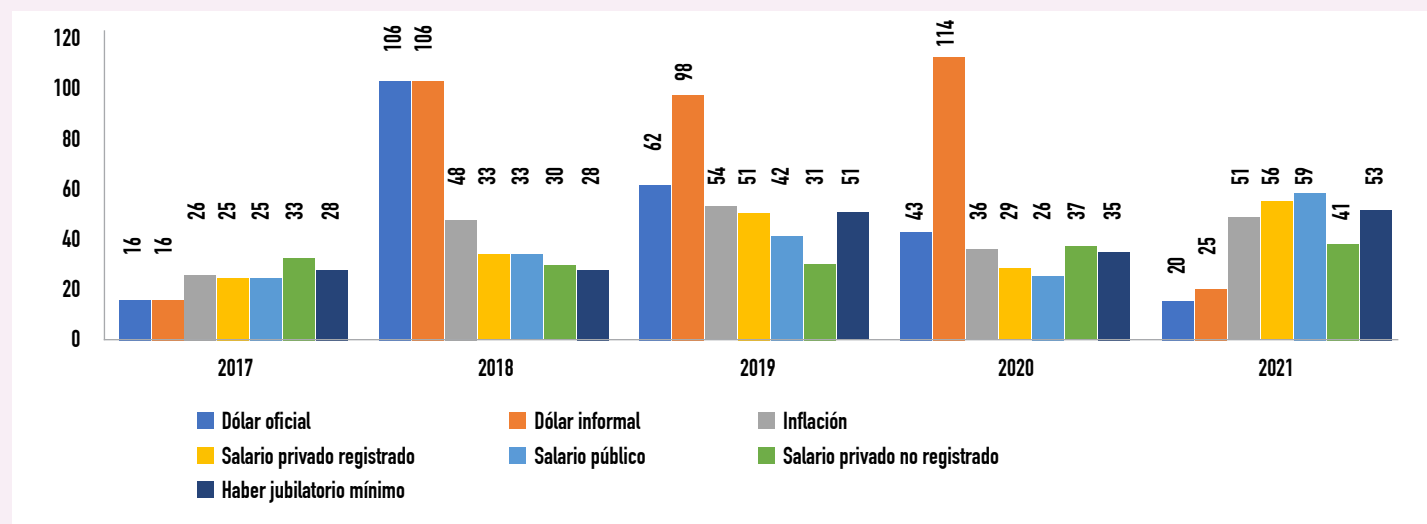


Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial y Ámbito Financiero

Las líneas sólidas muestran el desempeño del nivel de actividad. Como vemos en la azul, la crisis de 2001 y 2002 muestra una caída muy pronunciada, pero luego se inicia un ciclo acelerado de recuperación. La anaranjada, en cambio, muestra un camino sinuoso y hacia 2018 y 2019 (años 3 y 4) una caída mucho más leve, potenciada en 2020 (año 5) a causa de la pandemia. Así y todo, la sumatoria de las crisis de 2018 y 2019 y la pandemia no llegan a implicar una baja en el PBI tan grande como la hecatombe de 2001 y 2002.

Las líneas punteadas muestran el desempeño del tipo de cambio nominal minorista. A principios de siglo, en tanto no hubo mercados paralelos, el dólar es uno solo. En la serie anaranjada, en cambio, desde 2019 se divide en dos, dando cuenta de la brecha entre el tipo de cambio oficial y el informal. Lo que vemos es que en la crisis de 2001 el recorrido del tipo de cambio es muchísimo más estable. Si bien es cierto que se registra una brutal devaluación en enero de 2002, la tendencia posterior no es explosiva sino todo lo contrario. En la crisis más reciente, en cambio, el tipo de cambio se dispara alcanzando ya en 2019, antes del impacto de la pandemia, un valor oficial cinco veces mayor que el que tenía a fines de 2015 –incluso tomando como punto de partida un valor posterior a la devaluación de aquel año–.

Gráfico 2: Tasas de variación anual de las principales variables nominales en porcentaje (2017-2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, ANSES y Ámbito Financiero

Es decir, se trata de una crisis en la que la dimensión cambiaria, fruto del colosal descalabro financiero promovido durante la gestión de Macri, reaccionó muchísimo más que la real. Y esto tiene incidencias distributivas sustanciales, que se sostienen en la relevancia del tipo de cambio a la hora de explicar la inflación pero también el valor real de las remuneraciones.

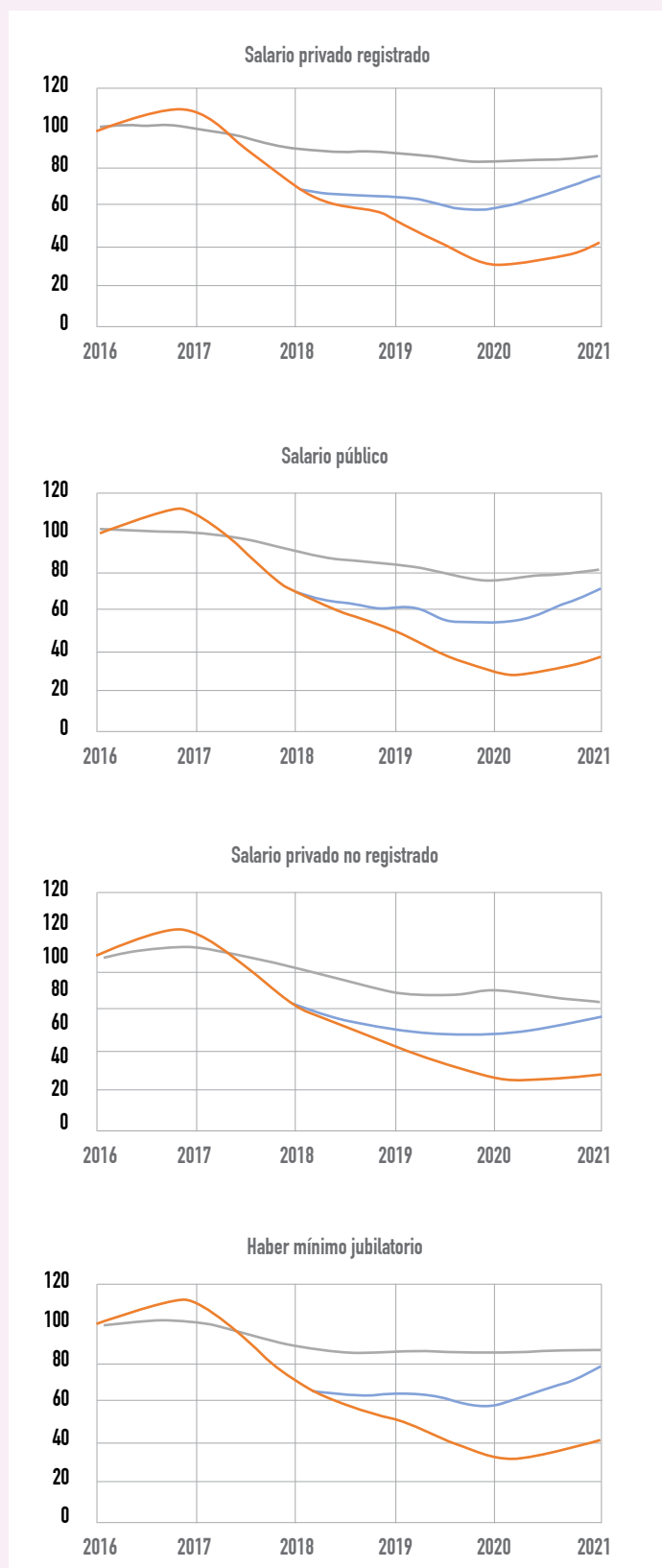
A continuación mostramos, entonces, la evolución de las tasas de crecimiento de las principales variables nominales entre 2017 y 2021. Tomamos el dólar oficial y el informal, los salarios de trabajadores registrados públicos y privados y no registrados y el haber jubilatorio mínimo. La discrepancia entre las variables seleccionadas da cuenta, precisamente, de las asimetrías distributivas.

Como vemos, en 2017 la inflación y los salarios se movieron de manera más o menos pareja, mientras que el dólar subió mucho menos, abriéndose un proceso de apreciación cambiaria. En 2018, en cambio, el tipo de cambio estalló, más que se duplicó, arrastrando a la inflación y llevando como resultado a una caída muy significativa de todos los ingresos reales. En 2019 el tipo de cambio siguió depreciándose, pero a partir de septiembre, con el retorno del cepo, se distingue entre el oficial y el informal. La inflación es récord, pero se verifica una fuerte disparidad salarial. Mientras que los salarios del sector privado registrado pierden poco en relación a los precios, los del sector privado no registrado se derrumban.

En 2020, año fuerte de la pandemia, la economía se deprimió y el tipo de cambio paralelo se disparó hasta niveles reales insostenibles. La inflación mermó pero los salarios siguen estando, en general, por debajo, totalizándose tres años consecutivos de caída de los ingresos reales. En 2021, en cambio, hubo una fuerte recuperación económica, el tipo de cambio subió poco, pero la inflación volvió a acelerarse. Sin embargo, algunos grupos de trabajadores consiguieron una suba significativa de sus ingresos reales y otros una nueva disminución. De esto hablamos, precisamente, cuando nos referimos a la inestabilidad de la economía, la cual, de cualquier manera, da cuenta en los últimos cinco años de un desempeño preocupante para las mayorías.

Pero estos datos en términos nominales no nos dicen demasiado. Veamos entonces cómo ha evolucionado en los últimos cinco años el ingreso real de cada grupo.

Gráfico 3: Poder adquisitivo del salario de grupos seleccionados.
Base: 2016 = 100



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, ANSES y Ámbito Financiero

Como vemos, la crisis cambiaria hace que el salario en dólares caiga mucho más que el salario real entre 2018 y 2020, llegando a derrumbarse casi un 40 por ciento en términos oficiales y cerca de un 70 por ciento si tomamos en cuenta el dólar informal. Pero el salario real también cae, y mucho, pero no de manera homogénea, perjudicándose más los trabajadores no registrados. De hecho, en este grupo en 2021 sigue cayendo, mientras que el salario real de los trabajadores registrados (públicos y privados) registra subas en este año. Desde ya, la apreciación cambiaria de 2021 se manifiesta en un aumento de los salarios en dólares –tanto al tipo de cambio informal como al oficial– pero que aún no llegan a estar ni cerca de los valores de 2017.

La variación significativa –a veces abrupta, a veces sostenida– de las variables distributivas nominales es expresión de dos elementos particulares que se retroalimentan: los desequilibrios estructurales de la economía argentina –que tiene su punto de partida en Diamand (1972), pero se recomiendan, más recientes, Panigo y Chena (2011), Amico (2013) y Ianni (2018)– y el conflicto distributivo irresuelto –que puede ser abordado desde una mirada más económica (Santarcángelo, 2010) o pensado desde la crisis de hegemonía política (Piva, 2015)–.

En pocas líneas, se trata de una estructura muy sensible a *shocks* exógenos –como el aumento de los precios internacionales– y al mismo tiempo con una elevada tendencia a las crisis de balance de pagos, que repercuten sobre el tipo de cambio. Estas perturbaciones aceleran la inflación –tanto por el lado de los costos de las importaciones como por el del costo de oportunidad a la hora de exportar–, pero esto abre paso a la puja distributiva en tanto los trabajadores quieren –e intentan, si pueden– recuperar sus ingresos reales o, una vez abierta, incluso pelear por algo más. El resultado de esta puja depende de muchas variables, entre ellas la tasa de desempleo y el estímulo desde el Estado, pero lo cierto es que en tanto se trata de un ascenso nominal, el tipo de cambio vuelve a apreciarse y podemos retornar a situaciones de desequilibrio externo como al principio. Así, la dimensión de los desequilibrios internos y externos y la de la puja distributiva se retroalimentan. ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? Depende de factores tanto políticos como estructurales.

En este caso, sobre la base de una inflación moderada durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), que derivaron en un aumento del salario real en la primera y una estabilización en la segunda, pero con una permanente apreciación cambiaria y un agravamiento de la restricción externa que derivó en el establecimiento de controles de cambios, el ciclo que se abre desde la asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015 da cuenta de un programa de valorización financiera acelerada que intentó solucionar los desequilibrios preexistentes a través de la llegada masiva de capitales extranjeros. Así, se inició un

ciclo de baja del tipo de cambio real que permitió que los salarios en dólares subieran incluso mientras los salarios reales bajaban o permanecían constantes –como muestran las curvas gris y anaranjada al inicio del gráfico 3–. El año 2017 fue el de mayor auge de este esquema y la economía creció, pero ya en marzo de 2018 el sistema financiero empezó a tambalear.

Entre marzo de 2018 y agosto de 2019 hubo sucesivos episodios devaluatorios debido a que los capitales que habían entrado empezaron a irse. A su vez, para sostener el esquema fue necesario seguir endeudándose –incluso con el Fondo Monetario Internacional–. Así llegamos a un 2018 con una devaluación de más del 100 por ciento, que da cuenta de una caída enorme del salario en dólares, pero que repercutió en una aceleración de la inflación que hizo caer el salario real. La primera mitad de 2019 profundizó este proceso, el cual se aceleró luego de la derrota electoral en las primarias. Recién el día después de la victoria de la oposición en las elecciones generales, a fines de octubre, se establecieron controles de cambios. Así, el dato de 2019 ya incluye una brecha entre el tipo de cambio oficial y el informal, y el recorrido decreciente del salario real se mantiene.

El gobierno de Alberto Fernández institucionalizó esta brecha pero se vio rápidamente aturdido por la pandemia. Mantener los ingresos en un 2020 de cierre de la actividad requirió un enorme esfuerzo fiscal, pero al mismo tiempo inhibió la posibilidad de recuperar los salarios reales, dada la enorme depresión económica provocada tanto por la pandemia como por las medidas de aislamiento y distanciamiento (ver Dvoskin y Minoldo, 2020). A su vez, el frágil contexto externo hizo que el dólar informal siguiera subiendo. Así, por tercer año consecutivo los salarios reales y en dólares siguieron bajando.

La recuperación económica llegó en 2021, pero en un contexto de inflación global y con la fragilidad externa aún latente. Así, las paritarias intentaron recuperar poder adquisitivo y lo consiguieron en el caso de los trabajadores registrados, pero esto no llegó a impactar en los no registrados. A su vez, la inflación volvió a dispararse, apreciándose nuevamente el tipo de cambio –tanto el oficial como el informal–. La puja distributiva volvió a recrudecer en un escenario de reducción sostenida del desempleo. Así, si bien la actividad económica alcanzó en el primer trimestre de 2022 los niveles prepandemia, el salario real está aún lejos. La inflación global subió nuevamente a partir de la guerra en Europa, que tuvo un efecto particularmente intenso en el precio de algunos bienes básicos clave, como minerales, energía y alimentos. En el caso argentino, estos se suman a una dinámica de negociación colectiva interna, dando cuenta, precisamente, de la retroalimentación entre la inflación estructural y la puja distributiva.

En síntesis, un recorrido por algunas de las principales variables económicas en los últimos años nos permite reconocer la extre-

ma volatilidad de la economía argentina. Las crisis financieras y cambiarias no se quedan allí, sino que impactan profundamente sobre las condiciones de vida de las mayorías. En el último lustro, la caída del poder adquisitivo ha sido sustancial, pero también abrupta, y no se vislumbran posibilidades de una recuperación del mismo con un ritmo similar, pues los propios condicionantes internos y externos siguen allí.

Quizá la enseñanza sea que limitarnos a las herramientas de la macroeconomía para pensar los problemas y proponer soluciones lleve al inmediato desaliento, pues, precisamente, estos condicionantes no son solamente económicos: en el fondo, la posición argentina en el mundo y las relaciones de producción en el país son también culturales, sociales y principalmente políticas. Así, recuperar el poder adquisitivo debe ser un objetivo tanto económico como político. Entonces, ¿por qué las herramientas tendrían que limitarse a lo económico? Poner el énfasis en las relaciones de poder y las disputas por la hegemonía (si queremos, la lucha de clases) es un primer paso para comprender el devenir de los ingresos y poder proponer alternativas de intervención.

Referencias bibliográficas

- Amico, Fabián (2013), “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, en *Circus. Revista Argentina de Economía*, N°5, pp. 31-80.
- Diamand, Marcelo (1972), “La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N°45, pp. 25-47.
- Dvoskin, Nicolás y Minoldo, Sol (2020), “La multiplicidad de la política social: hacia la nueva normalidad pospandemia”, en *Revista Movimiento*, N°23, pp. 37-42.
- Ianni, Juan Martín (2018), “Determinantes de la inflación en América Latina: encuadre teórico y presentación de políticas alternativas”, en XXVI Jornadas de Jóvenes Investigadores AUGM, Universidad Nacional de Cuyo.
- Panigo, Demian y Chena, Pablo (2011), “Estructura productiva desequilibrada y volatilidad macroeconómica”, en Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Piva, Adrián (2015), “La inflación argentina (2002-2013 I)”, en *Realidad Económica*, N°293, pp. 35-63.
- Santarcángelo, Juan (2010), “La inflación en la Argentina del siglo XXI: debates teóricos y evidencia empírica”, en *Ensayos de Economía*, Vol. 20, N°36, pp. 45-67.

por **MARIANO FÉLIZ**. *Licenciado en Economía (UNLP).
Magíster en Sociología Económica (UNSAM). Dr. en Economía
y Dr. en Ciencias Sociales. Investigador Independiente del CIG-
IdIHCS/CONICET-UNLP. Profesor de la UNLP.*



TERMINAR CON LA DESIGUALDAD ENFRENTANDO EL SAQUEO INSTITUCIONALIZADO

EL AUTOR ABORDA LAS CONDICIONES PARA LA FALTA DE EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DE LA RIQUEZA EN LA ARGENTINA DURANTE LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS.





En las economías contemporáneas la riqueza social se presenta fundamentalmente como una acumulación de mercancías y productos dispuestos para ser vendidos. Carlos Marx fue uno de los pioneros en partir de esta constatación para intentar comprender la dinámica de la producción y distribución de la riqueza y los ingresos en la economía mundial capitalista.

Hoy, en esta economía global dominada por el poder de las grandes corporaciones transnacionales, este proceso se apoya en la explotación simultánea del trabajo remunerado, el trabajo no remunerado y las riquezas naturales. A través de la explotación sistemática de las fuerzas del trabajo y los bienes comunes provistos por la naturaleza, esos grandes capitales garantizan para sí mismos la apropiación de una creciente masa de riqueza social expresada en mercancías y dinero.

En los últimos cuarenta años, el proceso de concentración de esa riqueza en pocas manos se ha acentuado violentamente. Desde la irrupción de las dictaduras genocidas en el sur global en los años sesenta y setenta, y el ascenso de los gobiernos de Thatcher y Reagan –en el Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente–, las grandes transnacionales y sus propietarios (el 1% más adinerado) han conseguido concentrar en su manos, sus bolsillos y cuentas bancarias el equivalente a la riqueza social disponible para el 99% restante. En ese proceso de creciente apropiación del trabajo ajeno, esos millonarios y millonarias controlan la vida y el trabajo de miles de millones de personas, muchas de las cuales se encuentran trabajando de manera creciente en condiciones de extrema precariedad en rincones del mundo tan disímiles como las minas de coltán en África, las empresas de *delivery* de comida en ciudades como Nueva York o Buenos Aires, o las fábricas de microchips en China.

Como parte de la economía mundial, la economía argentina no ha sido ajena a ese proceso de creciente desigualdad entre quienes más y quienes menos tienen. En efecto, los territorios periféricos y dependientes han sufrido un enorme deterioro en las condiciones de vida y trabajo de su población. La resultante general de esos derroteros ha sido el aumento en la desigualdad distributiva, la mayor precariedad de la vida y el empobrecimiento generalizado. Los sectores propietarios de los medios de producción en la Argentina reciben una porción creciente de la riqueza social generada: la última estadística oficial muestra que para 2021 las y los trabajadores asalariados en el sector privado de la economía recibieron solo un 33,8% del ingreso que ellos produjeron ese año. La contracara es que el conjunto del capital (esencialmente, las corporaciones transnacionales y nacionales que dominan la producción en el país) logró apropiarse de más de la mitad del total de esos ingresos. Algunas miles de empresas se quedan con más riqueza que millones de trabajadorxs. Esa estadística marca el piso de esa apropiación pues esos grandes capitales y sus propietarixs y accionistas controlan una porción mucho mayor de la riqueza y los bienes comunes disponibles. ¿Quiénes son los dueños de las fábricas y oficinas? Los Rocca, los Macri y los Bulgheroni. ¿Quiénes controlan de manera creciente la propiedad y uso de las tierras, los puertos, la vera de los ríos y los lagos? Los Benetton, los Lewis y también las Cargill y Nidera. ¿Quiénes son dueñas de las canteras de oro y plata, los salares con su litio, y los yacimientos de petróleo y gas? Pues las Barrick Gold de Canadá o los grandes bancos chinos, junto con la Chevron de los Estados Unidos, o la BMW alemana.

En las décadas pasadas, las y los trabajadores en la Argentina han dado una dura batalla para sostener sus ingresos. Desde los años setenta han multiplicado su participación en el mercado de trabajo intentando evitar sufrir el deterioro en sus condiciones de vida.



Desde aquel momento, en promedio, 1 de cada 2 varones adultos participa del mercado de trabajo remunerado. Con el fin de evitar el deterioro de las condiciones de vida de sus hogares, en las últimas décadas cada vez más mujeres han sumado horas de trabajo remuneradas a las horas de trabajo no remuneradas que ya realizan en sus hogares y comunidades: si en 1973, 1 de cada 4 mujeres (25%) trabajaba de manera remunerada, para la segunda década del siglo XXI 4 de cada 10 (40%) lo hacían. Además, se amplió el número de jóvenes que se suman al mercado de trabajo con el fin de contribuir con la economía familiar. La cantidad de horas de trabajo aportadas por los hogares –y fundamentalmente por las mujeres– al mercado de trabajo se multiplicó varias veces. A pesar de ese esfuerzo, la apropiación de los ingresos por parte de las familias trabajadoras ha retrocedido de manera marcada desde la dictadura a esta parte. Con subas y bajas, la tendencia al deterioro es clara.

Esta reducción en la capacidad de las y los trabajadores de apropiarse de los ingresos que ellxs mismos generan es el resultado de la creciente precarización de las condiciones de trabajo que han conquistado las grandes empresas en nuestro país (al igual que en el conjunto del mundo) a través de las décadas neoliberales y sus consecuencias en las últimas décadas neodesarrollistas. La multiplicación de las horas de trabajo remunerado se dio sobre la base de empleos cada vez más informales y no registrados. La ampliación del empleo precario es la contracara de los bajos salarios y las jornadas más extendidas. A pesar de trabajar más horas de manera remunerada, los ingresos que reciben por ese trabajo han caído de manera sostenida. Los ingresos que pueden conseguir un trabajador o trabajadora hoy en día son un 20% más bajos que los que conseguía hace una década, y 30% o 40% peores que los que podía obtener en los setenta y ochenta.

Indicadores clave de la distribución del ingreso y la desigualdad

	PARTICIPACIÓN DEL SALARIO EN EL INGRESO (SECTOR PRIVADO)	ÍNDICE DE SALARIO REAL	INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS
Inicio de los 70	49%	110	5%
80s	36%	90	20%
90s	36%	80	30%
2000s	40%	75	35%
2010s	43%	85	30%
Último dato	Promedio 2021		
	33,90%	65	39%

Fuente: Estimaciones promedio propias sobre datos de CEPAL, INDEC, CEDLAS y otras fuentes.

Los sectores propietarios de los medios de producción en la Argentina reciben una porción creciente de la riqueza social generada: la última estadística oficial muestra que para 2021 las y los trabajadores asalariados en el sector privado de la economía recibieron solo un 33,8% del ingreso que ellos produjeron ese año.

El cuadro muestra las tendencias al empeoramiento sostenido de los indicadores de desigualdad social. En particular, es muy marcada la caída en el salario real y su contracara el incremento de la incidencia de la pobreza por ingresos. Hoy en la Argentina tener empleo remunerado no garantiza salir de la pobreza; nunca hubo tanta gente trabajando ni tanta gente recibiendo formas de asistencia monetaria estatal directa y, sin embargo, nunca hubo tantas familias en situación de precariedad vital. En la última década, cuando las tendencias a la concentración de la riqueza y el estancamiento económico se acentuaron, es notable la aceleración del deterioro. La apropiación de ingresos por parte de la clase trabajadora está en los niveles más bajos en décadas.

El deterioro persistente en los ingresos del trabajo se traduce en un creciente esfuerzo laboral no remunerado en tareas de reproducción y cuidado que realizan mayormente las mujeres en sus hogares y comunidades. Para compensar la pérdida de ingresos monetarios, las mujeres multiplican la inversión de tiempo en la realización de tareas de reproducción y cuidados: caminar para buscar mejores precios, tiempo para organizarse colectivamente en comedores y merenderos para atender la alimentación de niños y ancianos en barrios populares, multiplicación del trabajo de cuidado remunerado en otros hogares (trabajo de servicio doméstico) para ampliar la base de ingresos, etc. Este mayor esfuerzo en tiempo y estrés no se registra en las estadísticas distributivas pero claramente multiplica las desigualdades en nuestra sociedad, y es otra expresión de la creciente desigualdad distributiva. A la pobreza monetaria se suma la pobreza de tiempo, especialmente para las mujeres.



Este proceso de precarización extendida de la vida y el trabajo ha sido acompañado más que combatido por las políticas estatales. A través de las últimas décadas el Estado se ha transformado en uno de los mayores agentes de precarización del empleo. Un creciente número de quienes trabajan en distintos ámbitos de la administración pública, tanto nacional como subnacional, lo hacen bajo formas de contratación precaria. Como monotributistas o a través de cooperativas de trabajo, miles de trabajadorxs en el sector público desarrollan tareas sin medios adecuados, en pésimas condiciones de trabajo, y con magros salarios. Cada vez más asiduamente, tareas que antes eran desarrolladas por empleadxs de la planta permanente del Estado son cubiertas por cooperativas de trabajo creadas explícitamente para precarizar el empleo. En muchos casos, sus trabajadorxs son parte de lo que hoy se denomina la economía popular, trabajadoras y trabajadores desarrollando tareas fundamentales de cuidado de personas (en comedores comunitarios, por ejemplo) o del ambiente (como los recicladores urbanos, o cuidadorxs de plazas) con remuneraciones que ni siquiera alcanzan el salario mínimo.

Como señalamos, la dinámica de creciente concentración de la riqueza en pocas manos es un fenómeno mundial, que se exagera en contextos dependientes. El capitalismo argentino multiplica las formas de superexplotación del trabajo y de la naturaleza, al tiempo que concentra la riqueza social generada en pocas manos.

Esta es la dinámica general de acumulación de capital en territorios dependientes donde la existencia misma del capitalismo supone la destrucción de sus bases humanas y naturales. La desvalorización del trabajo remunerado, del trabajo no remunerado (de reproducción y cuidados) y de la naturaleza es parte de las condiciones de reproducción ampliada del capital en los confines del mundo.

La superexplotación o saqueo de la riqueza natural en la Argentina es la base material para la apropiación de la renta extraordinaria (renta del suelo) que acelera la concentración de los ingresos en quienes controlan los recursos, los procesan o los exportan. La Argentina se ha convertido en plataforma para la provisión global de insumos para la transición energética en los países centrales. Por otro lado, en esa dirección estratégica se apoya la búsqueda sustentabilidad de la deuda externa con el FMI y los acreedores privados. Lamentablemente, ese proceso es alimentado por la exportación creciente de biocombustibles, litio o gas, al costo del avance de la contaminación, la desarticulación de las comunidades y la represión de la resistencia social.

Al mismo tiempo, la superexplotación del trabajo es el fundamento y condición básica para que en la Argentina las principales

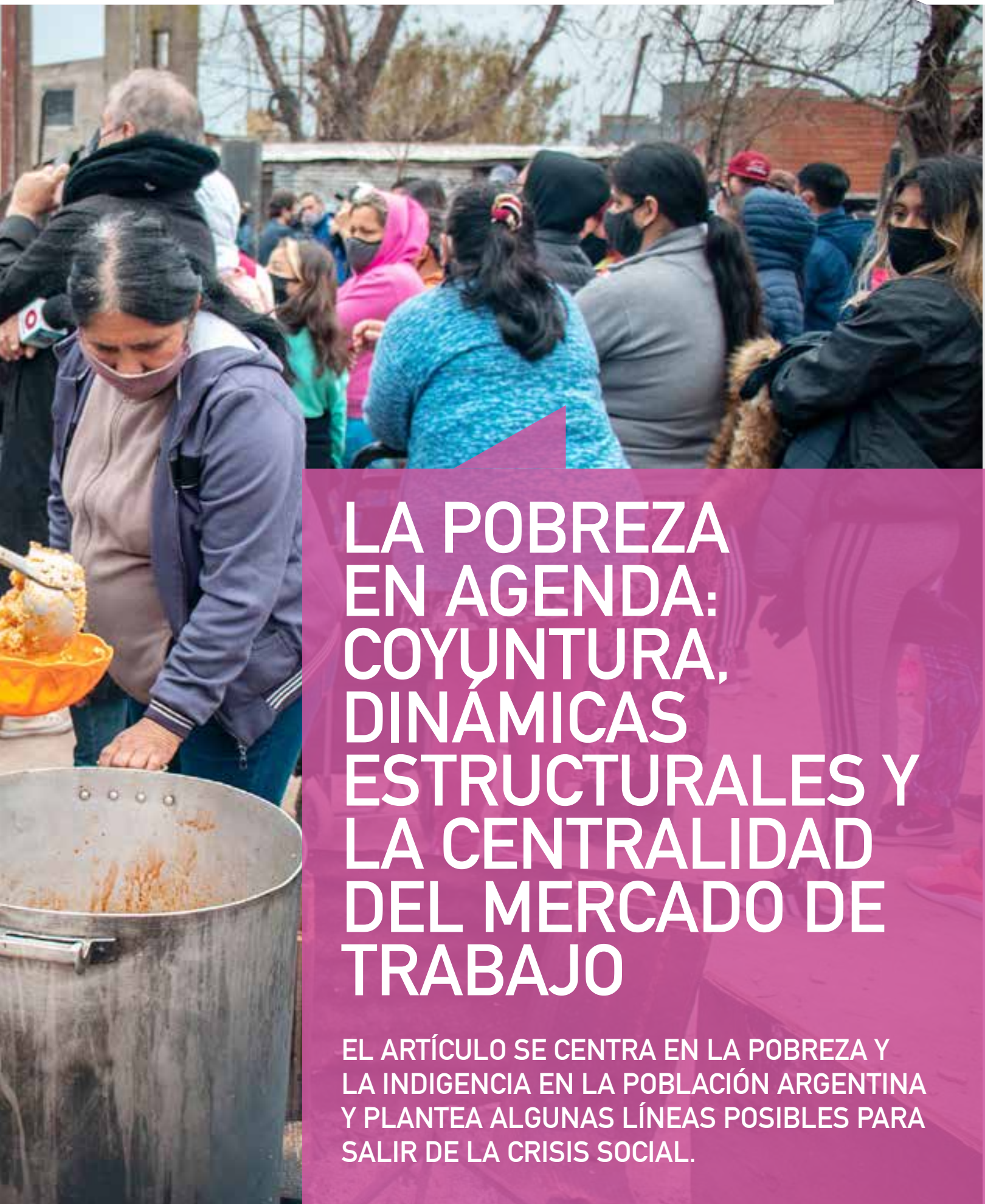
empresas sobrevivan frente a la competencia global capitalista. En las últimas décadas, la irrupción de China como participante activo de la Organización Mundial de Comercio y la crisis financiera global de 2007-2008, más la crisis pandémica, han exacerbado las presiones para que esa superexplotación general se acentúe. La competencia global en un contexto de avance de las nuevas tecnologías de redes sociales, inteligencia artificial y algoritmos amplifica la presión de las empresas en el territorio argentino para acrecentar la superexplotación laboral. Esa superexplotación garantiza al capital local que compite con capitales de todo el mundo las condiciones mínimas de rentabilidad. Sin capacidad para ampliar la productividad del trabajo innovando y mejorando las condiciones para formas de cooperación entre capital y trabajo (por otra parte, improbables en el capitalismo), las empresas en la Argentina agudizan el uso de formas de precarización e intensificación laboral.

Desandar el derrotero de la fragmentación social, la desigualdad y la precarización de la vida requiere mucho más que mejores legislaciones o más controles. Es necesario que el Estado avance en la formalización del empleo de quienes trabajan en el ámbito público. Para ello se requiere no solo la decisión e iniciativa sino la reconstrucción de la capacidad fiscal del Estado con el fin de ampliar la masa salarial y construir la infraestructura necesaria. Al mismo tiempo, hay que reorientar la estrategia de desarrollo, superando la política de saqueo para la exportación de las riquezas naturales y el pago de la deuda externa. La deuda externa opera como una restricción permanente sobre las posibilidades de destinar recursos públicos a la construcción de un Estado que responda a las demandas populares, empezando por pagar como debe a sus trabajadoras y trabajadores.

Por ello, esa estrategia necesita enfrentar el sobreendeudamiento externo de la Argentina que es la contracara de la fuga de capitales. Esa fuga no es si no la expresión más cabal de la concentración de la riqueza y el ingreso en pocas manos. Esa fuga expresa la capacidad de sectores sociales acomodados, propietarios de los principales resortes de la economía, para desviar para usos suntuarios y consumos superfluos los recursos sociales indispensables para atacar las desigualdades sociales y las carencias en la vida de millones. Frenar el saqueo requiere recuperar el control popular de los puntos estratégicos de la producción y reproducción social: la tierra, el agua, y los ríos y los puertos, las empresas de bienes y servicios estratégicos. Desarmar el círculo de la desigualdad supone decisión y participación popular para poner un freno al saqueo institucionalizado en la deuda.

A photograph showing a woman in a black coat and a white face mask serving food from a large metal pot into a bowl. She is surrounded by other people, some wearing masks, in what appears to be an outdoor setting. The background shows a wooden structure and other individuals.

por **SANTIAGO POY**. *Licenciado en Sociología (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET en el Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina).*



LA POBREZA EN AGENDA: COYUNTURA, DINÁMICAS ESTRUCTURALES Y LA CENTRALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

EL ARTÍCULO SE CENTRA EN LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LA POBLACIÓN ARGENTINA Y PLANTEA ALGUNAS LÍNEAS POSIBLES PARA SALIR DE LA CRISIS SOCIAL.

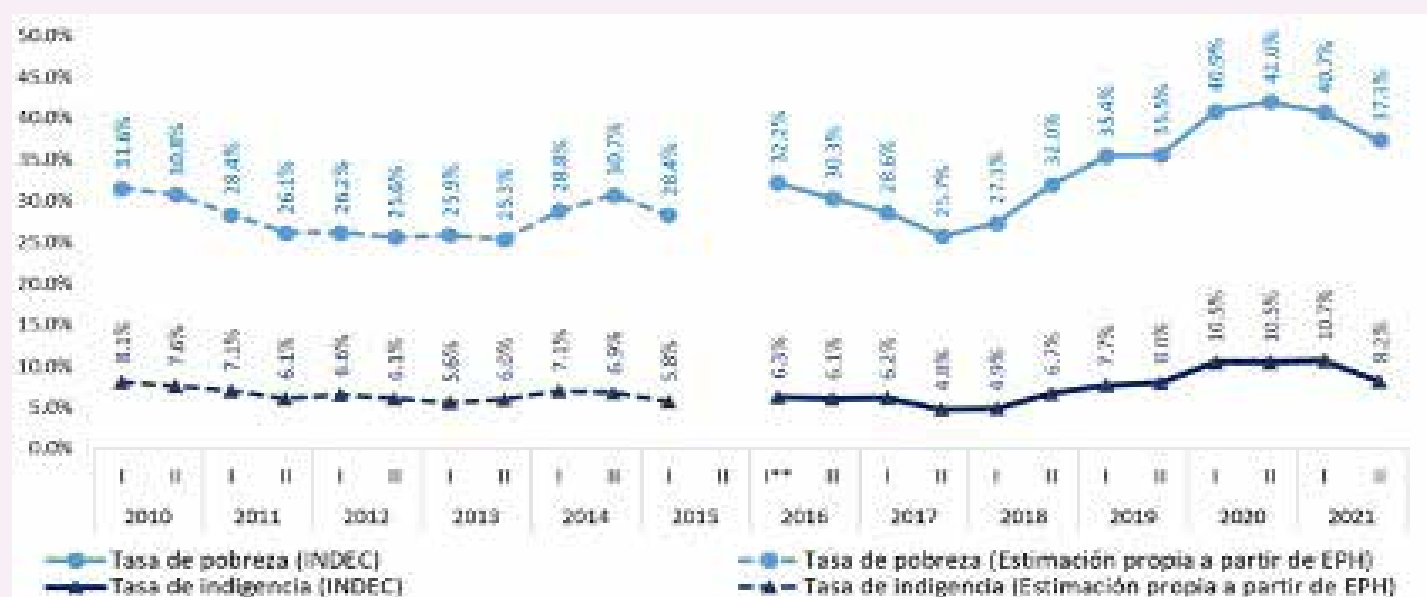
La pobreza y la indigencia en nuestro país se encuentran en el centro del debate público como consecuencia de la fuerte crisis económica iniciada en 2018, agravada por el contexto social y sanitario que impulsó la pandemia de Covid-19. El escenario social de los últimos años se caracteriza por una significativa pérdida de ingresos y un consecuente empobrecimiento generalizado, en un marco económico inestable y con un ritmo inflacionario vertiginoso. La cuestión de la pobreza también ocupa un lugar destacado en la agenda de las políticas públicas. Nuestro país ha asumido el compromiso de su erradicación en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lograr este objetivo demandará la puesta en práctica por parte de los Estados de acciones coordinadas en niveles macroeconómicos, productivos, laborales y de protección social.

Este artículo se propone brindar una caracterización general de la situación actual de la pobreza y la indigencia en nuestro país, aportar algunas claves interpretativas acerca de sus determinantes y sugerir algunas condiciones que podrían favorecer su reducción sostenida.

La evolución reciente de la pobreza y la indigencia

Si bien en la última década la pobreza por ingresos no ha dejado de afectar a menos de un cuarto de la población, en los años recientes se registró un claro cambio de tendencia. Es útil diferenciar tres fases. Entre 2018 y 2019, con una caída acumulada de 4,5% del PBI con respecto a 2017, la pobreza monetaria se incrementó de 25,3% a 35,5%. En el mismo lapso la indigencia pasó de 4,8% a 8%. La irrupción de la pandemia marcó un punto de inflexión: la caída de 9,9% del PBI provocó un nuevo incremento de la pobreza, que alcanzó al 42% de la población en el segundo semestre de 2020 (con un pico de 47% durante el segundo trimestre, en pleno aislamiento social), y la indigencia llegó a 10,5%. Un tercer momento se aprecia con el fuerte rebote de la economía en 2021: tanto la pobreza como la indigencia se redujeron durante todo el año. No obstante, por ahora solo se han retraído hasta alcanzar niveles algo superiores a los observados antes de la pandemia.

La elaboración en nuestro país de series de pobreza por ingresos de larga duración es un desafío que involucra múltiples decisiones metodológicas (Poy et al., 2021). Si se aceptan los supuestos y las limitaciones de este tipo de ejercicios, es posible aportar una mirada de larga duración y poner en perspectiva la actual coyuntura. Al respecto, cabe concluir que: a) los niveles actuales de pobreza monetaria son comparables con los del trienio 1997-1999 (los años finales de la convertibilidad) o del bienio 2007-2008 (tras la larga salida de la devaluación); b) tanto la pobreza como la indigencia (aunque más especialmente la primera) presentan marcadas oscilaciones que acompañan la inestabilidad de la economía argentina y sus grandes crisis; c) la evolución de las medidas monetarias de pobreza no necesariamente coincide con la de otras formas de medición, como los índices de necesidades insatisfechas, que muestran una clara reducción entre los años noventa y la actualidad. En suma, la situación actual de la pobreza por ingresos supone un retroceso de más de una década en los niveles de bienestar de los hogares y, a pesar de la reducción observada en 2021, se configura un escenario poco alentador dadas las proyecciones de crecimiento e inflación en un contexto mundial muy convulsionado.

Figura 1. Tasas de pobreza e indigencia. Total de aglomerados urbanos (en porcentajes de personas), 2010(*)-2021.

Notas: (*) las cifras para el período 2010-2015 son estimaciones propias a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. La metodología de dicha estimación se encuentra en Poy et al. (2021). (**) En el primer semestre de 2016 no se cuenta con microdatos para el I trimestre. Fuente: elaboración propia a partir de EPH-INDEC.

En diálogo con la información que proporcionan las tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia, cabe preguntarse qué sabemos sobre los hogares pobres. Es conocido que hay distintas dimensiones que acentúan los riesgos sociales de vivir en pobreza. Los hogares con jefatura femenina tienen más chances de ser pobres que los encabezados por varones, en particular cuanto menor es el nivel educativo de la jefa. Asimismo, existe un marcado desbalance etario de la pobreza: los hogares en los que viven niños, niñas y adolescentes triplican la probabilidad de experimentarla con respecto a los que no tienen menores de edad. Esto no solo por las mayores demandas de consumo que implica un hogar más numeroso, sino también por las menores posibilidades de movilizar fuerza de trabajo dados los mayores requerimientos de los hogares con chicos/as en un marco de ofertas insuficientes de servicios de cuidados. Cabe reconocer, a su vez, un desbalance regional: las provincias del norte del país, la región de Cuyo y el conurbano bonaerense tienen tasas de pobreza superiores a las del resto del país. Un elemento menos conocido es la mayor “heterogeneidad social” –para usar la conocida expresión de Murmis y Feldman– de la pobreza: entre 2017 y 2021 se incrementó la participación de los hogares de

clases intermedias en el universo de pobres como resultado del empeoramiento económico general¹.

Además de la información que aportan las tasas de incidencia, resulta pertinente caracterizar a la pobreza como fenómeno dinámico. Entre dos momentos del tiempo, algunos hogares entran y otros salen de la pobreza, incluso aunque las tasas de incidencia no se alteren. El diseño muestral de la EPH permite reconocer, por ejemplo, que entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2021, 44,5% de los hogares urbanos fueron pobres alguna vez (aunque la tasa promedio del período fue 30,5%): 13,5% lo fueron una sola vez, 18,1% varias veces y 12,9% en todos los trimestres. De manera que puede concluirse que la pobreza por ingresos se caracteriza por fluidas entradas y salidas, pero también se deduce que una parte importante de quienes “salen” experimenta una movilidad de muy corta distancia que los coloca en situación de fragilidad de ingresos, en especial en un contexto de alta inflación. En un estudio sobre los eventos que disparan las entradas o salidas de la pobreza, se ha concluido que aquellos relacionados con el mercado de trabajo (una mejora de ingresos y/o la posibilidad de contar con un perceptor adicional) ocupan el lugar determinante para explicar la dinámica del bienestar de los hogares (Beccaria et al., 2013).

1. Para esta descripción, empleamos procesamientos propios de la EPH. Se utiliza el nomenclador de clases socio-ocupacionales de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (EGP).

La caída del ingreso familiar detrás del aumento de la pobreza

Resulta útil explicar las variaciones de las tasas de pobreza a partir de dos efectos subyacentes: el cambio en el ingreso promedio y en la desigualdad de su distribución (Cortés, 2018). Este enfoque simplificado puede utilizarse para analizar los cambios en la tasa de pobreza o indigencia durante distintos momentos de la historia argentina reciente. En distintos momentos históricos se combinaron aumentos o decrementos de la desigualdad distributiva con incrementos o caídas del ingreso promedio, provocando resultados disímiles sobre la pobreza. Así, por ejemplo, de acuerdo con Gasparini et al. (2019), entre 1992 y 1998, el PBI creció casi un 20%; sin embargo, la pobreza por ingresos también creció porque se incrementó fuertemente la desigualdad. En contrapartida, durante el período 2003-2011 la pobreza se redujo en el marco de un incremento del ingreso medio y, secundariamente, por una reducción importante de la desigualdad.

Las evidencias disponibles sugieren que entre 2018 y 2020 los dos efectos analizados operaron a favor de un crecimiento de la pobreza, aunque con distinto protagonismo. En primer lugar, y de forma predominante, se advierte una importante pérdida de ingresos: el ingreso per cápita familiar promedio recogido en la EPH se redujo 21% entre 2017 y 2020. En segundo lugar, y en menor grado, se evidencia una mayor desigualdad: en el mismo lapso, el índice de Gini que reporta el INDEC creció casi 2 puntos. En 2021 la retracción de la pobreza se habría debido, sobre todo, a la mejora de los ingresos familiares ante una moderada reducción de la desigualdad².

El trabajo, insuficiente para proteger frente a la pobreza

En la evolución reciente de la pobreza, el papel dominante le ha correspondido a la caída de los ingresos familiares a partir de la crisis de 2018. En particular, la reducción de los ingresos laborales ha sido más intensa que la de las demás fuentes de ingreso, lo cual evidencia el papel clave que ha venido jugando el mercado de trabajo en la dinámica del empobrecimiento. En rigor, no se trata de un fenómeno novedoso: durante los noventa el desempleo masivo jugó un papel determinante en la evolución de la pobreza. Pero lo que se destaca de la actual coyuntura es que los altos niveles de pobreza coinciden con niveles relativamente bajos de desocupación abierta. De hecho, los datos reportados por el INDEC para el cuarto trimestre de 2021 dan cuenta de la tasa de empleo más alta en una década.

En 8 de cada 10 hogares pobres hay al menos un trabajador ocupado. Es decir que la problemática de la pobreza está íntimamente ligada con los problemas más generales del mercado de trabajo y esta relación se ha vuelto más ostensible en los últimos años: el trabajo aparece como un magro protector frente a la pobreza para una fracción importante de los ocupados. La relación entre pobreza y trabajo ha sido extensamente tratada en los países periféricos por distintos enfoques conceptuales que procuraron relacionarla con características específicas de los procesos de desarrollo. Nociones clásicas como las de marginalidad o informalidad apuntaron a la necesidad de conceptualizar las distintas expresiones de subempleo asociadas con los bajos ingresos y la pobreza. En la actualidad, ante la marcada presen-

² Cabe aclarar que nos referimos al componente de la desigualdad que es registrado por la encuesta de hogares. La Cuenta de generación del ingreso de 2021, por su parte, revela una importante caída de la participación de la remuneración asalariada en el valor agregado casi 4 pp. por debajo de la registrada en 2019.



cia de “trabajadores pobres”, el vínculo entre trabajo y pobreza vuelve a tornarse objeto prioritario de reflexión e intervención. Al referirnos a la cuestión de los trabajadores pobres, cabe diferenciar dos componentes. El primero se refiere a una dinámica de tipo estructural. El mercado de trabajo argentino –al igual que el de la mayoría de los países latinoamericanos– se caracteriza por una significativa fragmentación y por elevados niveles de informalidad (Salvia et. al, 2021). En 2021, 46,5% de los trabajadores del sector informal vivían en hogares pobres y 10,5% en hogares indigentes (frente a 29,8% y 5,6%, respectivamente, del total de trabajadores). A su vez, el 70% vivía en hogares vulnerables a la pobreza (con ingresos familiares que no superan el valor de una canasta y media) y, por consiguiente, tienen altas chances de entrar en pobreza ante pequeñas fluctuaciones en los ingresos o en las demandas de consumo. Este componente estructural se resume en que los puestos de trabajo a los que accede casi la mitad de los ocupados argentinos están fuertemente relacionados con la pobreza por los bajos ingresos que reportan. El segundo componente se refiere a una dinámica más coyuntural del vínculo entre trabajo y pobreza, a saber: el vertiginoso nivel de inflación que ha horadado el salario real durante los últimos años. Este componente afecta a los trabajadores del sector informal, pero también a los del sector formal. Entre 2017 y 2021, el porcentaje de trabajadores del sector formal que eran pobres pasó de 11,6% a 19,6% y aquellos en situación de vulnerabilidad pasaron de 27,9% a 38,8%. Frente a esta dinámica, queda claro que incluso los mecanismos de actualización salarial que suelen tener los trabajadores formales han sido insuficientes para compensar la tendencia del empobrecimiento.

El escenario social de los últimos años se caracteriza por una significativa pérdida de ingresos y un consecuente empobrecimiento generalizado, en un marco económico inestable y con un ritmo inflacionario vertiginoso.

La debilidad de la protección social

Además del deterioro que se observa en los ingresos laborales de los hogares, incluso en un contexto de alta participación y bajo desempleo abierto, un componente protagónico que subyace a los altos índices de pobreza es la baja capacidad que tienen los ingresos de los distintos componentes del sistema de protección y seguridad social para sacar a las familias de la pobreza. En rigor, el efecto de estos ingresos parece estar concentrado actualmente en la reducción de la indigencia.

De acuerdo con los estudios realizados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, alrededor de un tercio de los hogares urbanos está cubierto por programas sociales de transferencias de ingresos (como la Asignación Universal por Hijo, por Embarazo o la Tarjeta Alimentar), pensiones no contributivas (como aquellas por discapacidad o invalidez) y sistemas de asistencia alimentaria directa (recepción de cajas y bolsones con alimentos y alimentación en comedores de organizaciones sociales, religiosas o comunitarias) (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021). Según esta misma fuente, los niveles de cobertura crecieron significativamente durante 2020 hasta alcanzar a casi el 47% de los hogares, debido a la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO).

A pesar de su extendida cobertura, el efecto de estas fuentes de ingreso sobre el bienestar de los hogares es acotado. En el caso de la tasa de pobreza, se estima que el conjunto de programas aludidos implicó una reducción de entre 8,1% y 10,4% de la tasa observada. Esto significa que en 2021 solo un 5,1% de las personas lograba eludir la pobreza a partir de los ingresos de este tipo de fuentes. En cambio, el efecto es mucho más significativo sobre la pobreza extrema. Para el trienio comprendido entre 2019 y 2021, la tasa de indigencia se duplicaría (en 2020, casi se hubiese triplicado) de no mediar este tipo de ingresos en los presupuestos de los hogares (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021).

Aportes para una agenda de reducción de la pobreza

Un trabajo muy difundido de Dollar y Kraay (2002) popularizó la idea de que el crecimiento siempre es bueno para los pobres. Según estos autores, el nivel de ingreso del quintil inferior crece en similar magnitud que el ingreso total. La recomendación de política obvia es que bastaría con promover el crecimiento para terminar con la pobreza. Un estudio reciente de Vandermoortele y Delamónica (2022) –preocupado por las consecuencias de política económica en la coyuntura de salida de la pandemia– concluye que ese planteo es metodológicamente equivocado y que no siempre el crecimiento económico es un buen antídoto contra la pobreza.

Los distintos episodios analizados anteriormente son útiles para reconocer que no siempre el crecimiento económico ha sido suficiente para reducir la pobreza en nuestro país. Es necesario especificar qué tipo de crecimiento económico tendrá lugar y qué relación guardará con la desigualdad. Un perfil de crecimiento cuyos frutos se concentren más intensamente en los sectores que disponen de los mayores recursos económicos y educativos no luce capaz de aportar a una reducción significativa de la pobreza. A su vez, resulta evidente que la reducción de casi 9% del PBI per cápita que arrastra la Argentina con respecto a 2010 no habilita a pensar que la reducción de la pobreza se vaya a alcanzar únicamente con mecanismos de redistribución. En este sentido, podría argumentarse que la agenda de la reducción de la pobreza demanda una combinación de crecimiento económico, políticas de ingreso y políticas de protección social. Para que el crecimiento favorezca la reducción de la pobreza se requiere, en primer término, de una mejora de los ingresos laborales de los hogares, especialmente, de aquellos ubicados en los deciles inferiores de la distribución. Lograr este objetivo involucra una lectura de corto y de largo plazo. En el corto plazo, según hemos podido comprobar, la elevada inflación constituye un obstáculo recurrente desde mediados de 2018 para mejorar los ingresos. En consecuencia, las políticas que estabilicen el alza del costo de vida son funcionales a la reducción de la po-

breza y la indigencia. A su vez, se torna necesaria una política de ingresos dirigida a recuperar las remuneraciones de los ocupados, para desandar la caída experimentada con respecto a 2017. En el mediano y largo plazo, una reducción estructural de la pobreza –y su posterior erradicación– requiere un régimen de crecimiento económico estable capaz de generar una demanda de empleo de calidad. Hemos señalado anteriormente la estrecha relación entre el empleo en el sector informal de baja productividad y la pobreza. Por lo tanto, el cambio progresivo en la composición de la estructura del empleo a favor de los de mayor calidad constituye un tema central de una agenda de reducción de la pobreza. La experiencia histórica argentina de la primera década de los 2000 muestra que el aumento de los empleos formales requiere de un marco de crecimiento económico estable y sostenido en el tiempo, en conjunto con una fuerte acción de contraloría y promoción estatal. Pero, al mismo tiempo, es necesaria la promoción productiva y laboral de los sectores informales y de la economía popular y social.

La agenda de la reducción de la pobreza debe completarse con políticas de protección social. La pandemia puso de manifiesto los riesgos de fractura social a los que se expone una sociedad en la cual la reproducción de la vida descansa prioritariamente en los ingresos laborales. En la actualidad, sigue pendiente la discusión que se inició durante la pandemia acerca de los mecanismos de aseguramiento de ingresos y las políticas de ingreso mínimo garantizado. Mientras tanto, es necesario buscar puntos de anclaje para buscar consensos alrededor de las políticas de redistribución de ingresos y protección social por venir. El marcado desbalance etario de la pobreza ofrece uno de esos puntos de anclaje. La alta incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares con niños, niñas y adolescentes exhibe que el actual sistema de protección social no basta para compensar los riesgos sociales asociados a las mayores tasas de dependencia de las familias con chicos/as. Un acuerdo basado en promover mayor bienestar para los/as niños/as es un punto de partida para pensar cómo las políticas de protección social están llamadas a tener un rol relevante en la reducción de la pobreza y la indigencia.

Referencias bibliográficas

- Beccaria, L., Maurizio, R., Fernández, A.L., Monsalvo, A. & Álvarez, M. (2013). "Urban poverty and labor market dynamics in five Latin American countries: 2003-2008". *The Journal of Economic Inequality* 11(4).
- Cortés, F. (2018). "La relación entre el gasto social y la pobreza a debate". En F. Cortés (coord.). *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 117-155). México D.F.: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2002). "Growth is good for the poor". *Journal of Economic Growth*, 7, pp. 195-225.
- Gasparini, L.; Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2021). Informe de Avance: crisis del empleo, pobreza de ingreso y privaciones sociales estructurales. Argentina, 2010-2021. Recuperado de: www.uca.edu.ar/observatorio
- Poy, S., Tuñón, I. y Sánchez, M.E. (2021). "Pobreza infantil en la Argentina (1992-2019): tendencia y disparidades regionales". *Población & Sociedad*, 28 (1), pp. 188-216.
- Salvia, A., Donza, E. y Poy, S. (2021). *Efectos de la pandemia Covid-19 sobre la dinámica del trabajo en la Argentina urbana*. Buenos Aires: EDUCA.
- Vandermoortele, J. y Delamónica, E. (2022). "Growth is good for the poor? Not necessarily". *Review of Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.2008736>



EL AUTOR ANALIZA LOS DATOS ACTUALES SOBRE LA SALUD DE LAS Y LOS TRABAJADORAS/ES, ASÍ COMO LOS DISTINTOS FACTORES QUE INCIDEN EN ESTA PROBLEMÁTICA.

LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES LABORALES EN CONTEXTO PANDÉMICO Y DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA EN LA ARGENTINA 2022

por **JORGE KOHEN**. *Médico Especialista en Medicina del Trabajo. Doctorado en Psicología por la UNR. Investigador del Consejo Investigaciones de la UNR (1995-2021). Vicedirector de la Carrera de Especialización en Medicina del Trabajo (UNR).*



Los cambios operados en los procesos productivos y los efectos de las dimensiones sanitaria, ideológica, cultural y política de dos años de pandemia han dejado su impronta en el campo de los accidentes de trabajo

En el último informe publicado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) se reporta que existen 9.914.517 trabajadores registrados y 1.020.976 empleadores afiliados al Sistema de Riesgos del Trabajo. El total de lo recaudado a diciembre 2021 por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) en concepto de alcúotas alcanzó la cifra de \$21.021.501.738 con una morosidad en relación a lo pactado del 9 por ciento.¹

En el Informe provisorio de accidentabilidad laboral publicado en marzo de 2022 se notificó un total de 489.925 casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales durante el año 2021, determinando un descenso de la siniestralidad del orden del 12,2% respecto del año anterior donde la mayoría de las actividades productivas estuvieron detenidas por el ASPO, el DISPO o bien migraron al teletrabajo. En el 98,2% de los casos, se trata de trabajadoras y trabajadores de unidades productivas, mientras que el 1,8% restante involucra a trabajadoras y trabajadores de casas particulares. Durante ese período se registraron 106.672 accidentes *in itinere*, en tanto que aquellos accidentes y enfermedades profesionales que ocasionaron días de baja laboral alcanzaron los 314.350 casos. El total de casos mortales alcanzó los 564 fallecimientos durante el año 2021, de los cuales 314 ocurrieron en lugar y ocasión del trabajo, y 250 fueron accidentes de trayecto.

En relación a las enfermedades del trabajo reconocidas en el Sistema de Riesgos del Trabajo, son 19.272 para el período enero-diciembre de 2021. Desde junio del 2021 no se informa y se excluyen de las estadísticas oficiales los casos de Covid-19 denunciados por los trabajadores ante las ART y los reconocidos en Comisiones Médicas de la SRT.

Desde el comienzo de la pandemia, se registraron en las ART 418.242 denuncias de trabajadores infectados y 3.472 por fallecimiento por Covid-19, según un informe de la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART). El 22,8% son trabajadores del sector salud, 5,2% de transporte público, 8% ventas minoristas y servicios, 13,4% fuerzas de seguridad, 5,8 limpieza y mantenimiento y el 44,8% son trabajadores de las actividades productivas que reanudaron el trabajo presencial.²

Sobre las estadísticas de la SRT afirma Adriana E. Séneca: “Resulta muy preocupante el retraso que presenta la información disponible en la SRT referida a accidentabilidad. Asimismo, el alcance de las estadísticas es limitado, por ejemplo, un dato que no se brinda es la cantidad de trabajadoras y trabajadores que habiendo padecido un siniestro no se les ha brindado cobertura, así como las causas del rechazo”.³

El estado de situación que revelan las estadísticas oficiales sobre Accidentes de Trabajo (AT) y Enfermedades Profesionales (EP) a

1. SRT: Boletín estadístico mensual sobre cobertura y financiamiento período diciembre 2021, fecha elaboración marzo 2022.

2. SRT: Evolución de los casos denunciados Covid-19 Sistema de Riesgos del Trabajo; marzo 2021.

3. Séneca, Adriana. “Los riesgos del trabajo en la pandemia Covid-19”; <https://www.lacausalaboral.net.ar/doctrina>

diciembre de 2021 debe ser analizado en el contexto de aceleración de las transformaciones del capitalismo productivo-financiero al capitalismo cognitivo y de plataforma, la imposibilidad desde fines de 2019 hasta el momento de reconstruir el Estado de Bienestar, por las acciones y el discurso cada vez más dominante de las derechas *ultraderechizadas*, en un escenario atravesado y condicionado por el impacto totalizador de la pandemia de Covid-19.

Al tiempo que pone sobre la mesa los temas pendientes de larga data: derogación de la Ley de Riesgos del Trabajo, modificación de la Ley de Higiene y Seguridad, aprobación de la Ley de Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo, discusión y sanción de una Ley de Prevención y Salud de los Trabajadores, e incorporación de la problemática de la salud de los trabajadores a un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNISA).

El modelo económico dominante no se limita solo al plano económico, incluye los aspectos ideológicos y culturales, entre la ficción propagandística y la realidad donde se ha colado una nueva y pujante maquinaria de producción intensiva de subjetividades. Esa maquinaria actúa fundamentalmente desde los medios de comunicación y a través de un discurso que tiende a desvirtuar la realidad y cambiar el sentido de los hechos, se reinstala de manera recurrente la necesidad de introducir las reformas en el mundo laboral que eliminan, como en el pasado gobierno, las conquistas y derechos de los trabajadores.

Así es como han logrado imponer en el imaginario de una parte importante de la opinión pública que ausentismo, adicciones y litigiosidad son los temas centrales en relación a la salud laboral y ponen “en peligro el Sistema de Riesgos del Trabajo”, lo cual equivale a ocultar que lo que se pretende preservar es la tasa de ganancia de las ART. Estos son los tres ejes del discurso empresarial y de funcionarios acríticos actuales, repetido y amplificado por los medios de comunicación antes y con posterioridad a la sanción de la ley 27.348 (ley Macri de Riesgos del Trabajo). Los cambios operados en los procesos productivos y los efectos de las dimensiones sanitaria, ideológica, cultural y política de dos años de pandemia han dejado su impronta en el campo de los accidentes de trabajo, las enfermedades que afectan a los trabajadores y las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) tanto en general como en cada grupo particular de los trabajadores.

Tres fenómenos determinan el perfil patológico de los trabajadores, las características epidemiológicas de los accidentes de

trabajo y la conformación de las CyMAT en el comienzo del año 2022:

1. Se intensificó el proceso del pasaje del capitalismo productivo industrial al capitalismo financiero cognitivo y de plataforma en modo neoliberal.
2. Se profundizó el conflicto entre los intentos de restablecer las bases del Estado de Bienestar en la Argentina y las fuerzas que pugnan por mantener y ampliar las transformaciones y reformas económico-jurídicas neoliberales impuestas desde 1990 y profundizadas durante el período 2015-2019.
3. Las alteraciones en la producción y el trabajo que produjo la pandemia con el ASPO primero, la DISPO, los protocolos y las políticas de cuidado previo a la masificación de la vacunación.

En nuestro análisis partimos de la siguiente definición de salud: “La salud se expresa correctamente cuando el hombre vive comprometido y luchando frente a los conflictos que la interacción con su mundo físico, mental y social le imponen, y cuando en esta lucha logra resolver tales conflictos, aunque para ello deba respetar la situación física, mental o social en la que vive o modificarla de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones. De tal forma que la salud corresponde al estado de optimismo, vitalidad, que surge de la actuación del hombre frente a sus conflictos y a la solución de los mismos”.⁴

El conflicto al que hace referencia la definición, en el caso concreto de la salud de los trabajadores, es al momento actual de la irreconciliable relación capital-trabajo, la cual determina el perfil patológico de la fuerza laboral y las características cuantitativas y cualitativas de los accidentes de trabajo.

Las transformaciones del modo de producción posfordista (producción flexible, alargamiento de la jornada de trabajo, difusión territorial del trabajo, tercerización de tareas, la informática, la robótica, la “uberización”, teletrabajo, *home office*, etc.) han puesto de relieve un aspecto esencial que modifica la tradición respecto de los estudios sobre el trabajo y la salud haciendo que las exigencias derivadas de los cambios productivos, en particular los factores de riesgos psicosociales, deban ser considerados como elementos fundamentales de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT).

El surgimiento de nuevas patologías que afectan cada vez a más trabajadores, como el *burnout*, la depresión, el estrés, el *mobbing* y el *karoshi*, han llevado la temática de la salud mental, junto con los trastornos musculoesqueléticos y el cáncer ocupacional

4. En torno al concepto de salud, en Revista de Salud Pública de La Plata-Argentina, enero-diciembre, 1975

que completan el perfil patológico actual de los trabajadores en la Argentina por su importancia, a ser considerada una problemática relevante, prioritaria de analizar, reconocer y resolver. Las características, evolución, magnitud, gravedad, letalidad, reconocimiento, tratamiento, rehabilitación y resarcimiento de los infortunios laborales, que muestran las estadísticas de la SRT y la UART, son la expresión exclusivamente de lo que el marco jurídico legal define como accidente y enfermedad laboral.

Reflejan las acciones de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo en cuanto al reconocimiento o rechazo de las contingencias sufridas por los trabajadores en ocasión del trabajo.

El sistema de Riesgos del Trabajo en la Argentina, producto de la reforma laboral y estructural que se realizó en la década de 1990, se sustenta en la ley 24.557 (1995) y los decretos 658 y 659 (1996) y las reformas que le introdujeron la ley 26.773, denominada Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los AT/EP (2012), y la ley 27.348 Complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo (2016).

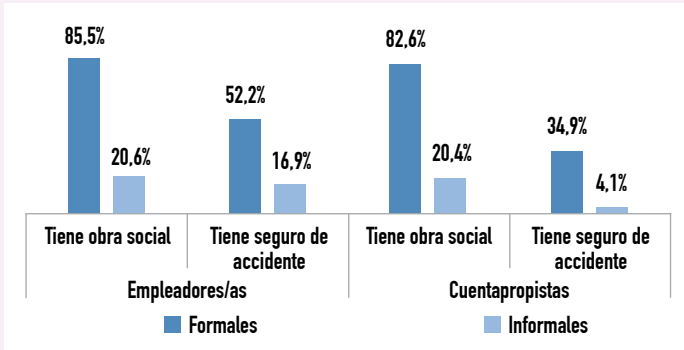
Esta legislación ha configurado un sistema cuyas características principales son:

1. Tener carácter obligatorio para todo empleador, está desvinculado del resto de la seguridad social, el sistema se desenvuelve en el sector financiero a través de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), entidades con fines de lucro, y garantizan una rentabilidad estudiada por las compañías de seguros.

Sobre una población económicamente activa (PEA) de 13.590.421 de personas, las ART dan cobertura al 69% de los trabajadores ocupados y asalariados, quedando por fuera del Sistema de Riesgos del Trabajo los trabajadores cuentapropistas, precarizados, flexibilizados y el 7% de los desocupados de acuerdo al informe del INDEC del primer trimestre de 2022. El 27,3% de los trabajadores asegurados corresponde a la administración pública, defensa y seguridad social; un 12% a la industria manufacturera; 12,2% a comercio mayorista, minorista y reparación de automotores; 7% a la enseñanza; 5,6% al sector transporte, almacenamiento y servicios; 4,8% a actividades administrativas y servicios de apoyo; agricultura 3,9% y 27,2% al resto de las ramas de actividad.

Los últimos datos disponibles en relación a riesgos del trabajo y los trabajadores informales son del año 2018 y allí se puede observar que, a diferencia del trabajo asalariado, donde la registración en la seguridad social supone el acceso a jubilación, obra social, aguinaldo y licencias, en el trabajo independiente no es así, en ningún caso incluye el seguro de accidentes, que sí puede ser contratado en forma voluntaria por el propio trabajador.

Gráfico 1. Tenencia y goce de derechos sociales de trabajadores/as independientes empleadores y cuentapropistas según registración (en % de los trabajadores independientes)



En el gráfico 1 se observan diferencias en función de la situación de formalidad del cuentapropista, tanto en la cobertura de salud por la afiliación a una obra social, como en el caso del seguro de accidentes.⁵

2. Es un sistema caro, ineficiente, que no previene lo suficiente los accidentes de trabajo, desconoce las enfermedades profesionales y descarga el peso del diagnóstico y la atención de estas últimas en el sector público y las obras sociales sindicales, el 63% de las enfermedades laborales se diagnostica fuera del Sistema de Riesgos del Trabajo.
3. Es fuente de alta conflictividad y no ha logrado, a pesar de las reformas sucesivas de la ley 24.557, detener ni reducir la litigiosidad en relación a los infortunios de los trabajadores y su justa reparación, dado el altísimo nivel de incumplimientos de las ART y los empleadores con las normas de higiene y seguridad que establece la ley y las reglamentaciones vigentes.

5. SRT: Condiciones de empleo, trabajo y salud de trabajadores y trabajadoras independientes. Resultados ECETSS, marzo 2021.

6 Revista Estrategia; Ejercicio 2021 Ranking General; <https://www.revistaestrategias.com.ar/ranking>

Queda demostrado en el informe trimestral de litigiosidad del Sistema de Riesgos del Trabajo de la SRT que reportó en el tercer trimestre de 2021 que se llevaban registrados 57.951 juicios, un 30,7% más que en el período anterior, y quedaba un saldo de 271.347 trámites iniciados que esperan sentencia, es decir, trabajadores privados de una justa reparación.

4. Las ART obtuvieron durante el año 2020 una ganancia de \$9.843.230.747, lo cual significa una tasa de ganancia del 7,25%, sobre el volumen total de lo recaudado, sin contar los dividendos de \$350.791.900.358 invertidos en bonos públicos y en fondos de inversiones privados.⁶

El mercado de las ART está concentrado en siete aseguradoras que tienen al 84,7% de los empleadores asegurados y al 76,9% de los trabajadores. A su vez se ha intensificado la penetración de las empresas prepagas médicas en el mercado del Aseguramiento de Riesgos del Trabajo: Galeno, Swiss Medical, Experta, OMINT, Grupo Sancor tienen asegurados al 48% de los trabajadores.

Lamentablemente, durante los años 2003 al 2015, y desde el 2019 hasta la fecha, ya sea por la pandemia, por los compromisos asumidos con los factores de poder económico-mediático o por una política en el marco de las alianzas en particular con la UIA (Unión Industrial Argentina), no se logró derogar la Ley de Riesgos del Trabajo. Tampoco se pudo modificar la Ley de Higiene y Seguridad 19.587/74, reglamentada mediante el decreto 351/79, ni estatizar las ART como se hizo con las AFJP o intentar

desarrollar las Mutuales Aseguradoras Sin Fines de Lucro (decreto 1720/2012) o crear Institutos Nacionales y Provinciales de Seguros de Riesgos del Trabajo que incluyan la problemática de los accidentes y enfermedades laborales en el campo de la salud y la seguridad social.

Esto permite a las compañías de seguros acumular una ganancia fenomenal durante el período y mantener una cuota de poder a través de la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART), la cual hoy sin mayores inconvenientes puede manejar, como en la década de los noventa, la totalidad del sistema.

Esta cuota de poder que detentan las ART hace que en la SRT, organismo de control del sistema a cargo del Estado, todo termine en la nada en cuanto a las sanciones por incumplimiento de la normativa vigente.

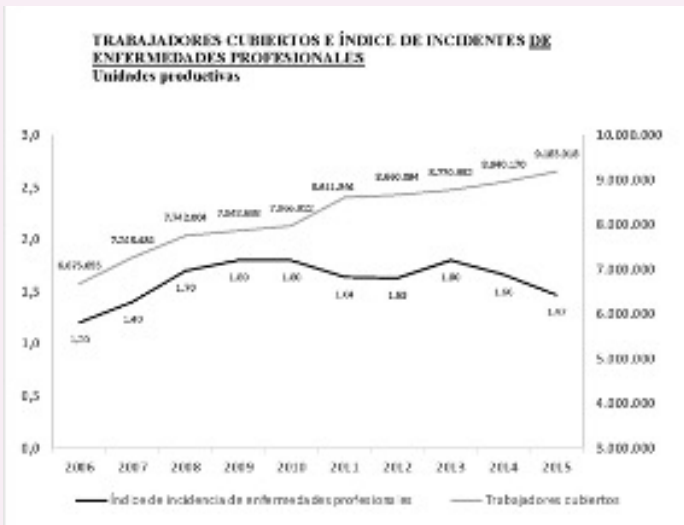
Esta afirmación se comprueba al leer los resultados en el Informe de la Gerencia de Prevención de la SRT del año 2020 de las acciones realizadas:

- ▶ 39.025 trámites dentro del Sistema de Gestión Documental de la SRT.
- ▶ 3.940 requerimientos de prevención a la ART/EA.
- ▶ 3.534 análisis de respuesta de ART/EA.
- ▶ 428 notas correctivas enviadas.
- ▶ 639 incumplimientos, de los cuales el 39% superó el índice DAC.
- ▶ Finalización de 172 Dictámenes Acusatorios Circunstanciados que fueron girados al Departamento de Sumarios.



El ocultamiento jurídico epidemiológico de la enfermedad profesional

Desde el comienzo del siglo hasta la fecha no se modificó sustancialmente el índice de enfermedades ocupacionales o profesionales reconocidas por el sistema, variando de 1,2 a 1,47% sobre el total de los eventos denunciados entre el 2006 y el 2015, como puede observarse en el gráfico que sigue a continuación.



La situación no ha variado, en el 2019 se reconocieron 24.604 enfermedades profesionales y 19.272 en el 2021, como puede verse en el cuadro siguiente:

Un dato que ocultan tanto la SRT como las ART es el de los rechazos de las denuncias de enfermedades laborales que sufren los trabajadores. Durante el año 2018 las ART rechazaron el 74% de los reclamos que por enfermedades laborales realizaron los trabajadores. En la provincia de Santa Fe desde el 2013 hasta el 2019, sobre 72.864 denuncias por enfermedades laborales que han realizado los trabajadores ante sus ART, 48.303 fueron rechazadas y no llegaron nunca a las Comisiones Médicas, solo en el 10% de los trabajadores que reclaman una enfermedad laboral e inician directamente un juicio sin pasar por las Comisiones Médicas de la SRT.

Han desaparecido de las estadísticas de la SRT los datos sobre trabajadores afectados por Covid-19, a partir de junio del 2021, fecha en que se decretó el fin del distanciamiento social preventivo obligatorio.

En el período enero-marzo 2020 (1° trimestre) el total de enfermedades profesionales (EP) fue de 3.394, que representaban el 3,03% del total de siniestros notificados, no exponiéndose ningún caso de EP Covid-19. Recién en el período enero-septiembre de 2020 (3° trimestre) aparecen 150.794 casos de EP Covid-19 que significan un 36,37% del total de siniestros notificados, pero los de EP restantes, si bien aumentan a 8.903, su participación disminuye al 2,15% respecto del total de siniestros.

Si se analizan por separado los casos de EP Covid-19 y los de EP restantes, resulta que, de ese total de 701 casos a los que se les reconoció algún porcentaje de incapacidad, solamente 74 corresponden a EP Covid-19 (0,049% del total de 150.794 por EP Covid-19) y 697 a EP restantes (7,04% del total de 8.903 EP restantes).

Cuadro 1. Total de casos notificados y de enfermedades profesionales según tipo de trabajadora y trabajador*. Enero a diciembre de 2019, 2020 y 2021									
	Enero a diciembre de 2019			Enero a diciembre de 2020			Enero a diciembre de 2021		
	Indicados productivos	Eventos por fallecidos	Total	Indicados por indicados	Eventos por fallecidos	Total	Indicados productivos	Eventos por fallecidos	Total
Total de casos notificados	54.576	8.448	63.024	864.000	4.127	868.127	44.195	8.738	52.933
Eventos con enfermedades profesionales	24.522	82	24.604	12.079	104	12.183	75.196	104	75.300
Eventos con enfermedades profesionales y otros de baja laboral	8.000	34	8.034	4.784	64	4.848	9.884	100	9.984
Eventos con enfermedades profesionales y secuelas incapacitantes	3.802	5	3.807	1.708	7	1.715	1.576	12	1.588
Eventos con enfermedades profesionales mortales	0	0	0	4	0	4	4	0	4
*Este informe incluye casos de enfermedad profesional -no Covid-19									
Entre los meses de enero a diciembre de 2021, se registraron 31.344 casos de enfermedad profesional -no Covid-19, de los cuales 3.95% se notificaron como mortales.									

El total de personas que perdieron la vida a causa de su trabajo, en el período enero-septiembre 2020, fue de 945, de las cuales 594 (62,86%) fue a causa de EP Covid-19 y 1 por EP restantes (0,11%)⁷.

La altísima distancia entre las enfermedades denunciadas de Covid-19 y las escasas reconocidas por las Comisiones Médicas centrales de la SRT se debe a que el Covid, de acuerdo al DNU 367/2020, es considerada Enfermedad Profesional no listada y debe ser confirmada por dicha instancia administrativa.

La asistencia a los trabajadores que padecieron Covid-19 fue financiada fundamentalmente por el Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales y el monto a marzo del 2021 fue de \$16.145.836.251,78; una razón económica más por la cual no se reconoce como enfermedad profesional.

El mecanismo por el cual siempre se reconoce el mismo índice de enfermedades profesionales está en las limitaciones que imponen el restringido listado de las mismas y el manual de procedimiento para reconocerlas de acuerdo a los decretos 658 y 659 del año 1996, vigentes hasta la fecha de hoy.

El haber considerado al Covid-19 y las alteraciones de la salud mental que derivan de los factores de riesgos psicosociales como enfermedades No Listadas y los rechazos que realizan las ART y las Comisiones Médicas dependientes de la SRT, provocan lo que hemos denominado el Ocultamiento Jurídico-Epidemiológico de las enfermedades laborales.

Propuestas para el debate

La fragmentación y atomización que presenta hoy el sistema de salud en la Argentina tiene su correlato en la fragmentación y desarticulación de las diversas instancias donde se atienden y realizan –o deberían realizarse– las acciones de prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

De acuerdo al contexto y la correlación de fuerzas políticas actuales, teniendo en cuenta además que aún estamos transitando

la pandemia del Covid-19 en su etapa endémica y estamos sufriendo los efectos, económicos-productivos, sanitarios, educativos y sociales resultado del aislamiento y distanciamiento social que fueron necesarios para enfrentarla antes de contar con las vacunas, se hace necesario establecer un programa con etapas y prioridades en el proceso de incorporar la salud de los trabajadores a un Sistema Nacional Integrado de Salud.

En primer lugar, es necesario aprobar sin demoras la ley de Comités Mixtos en Salud y Seguridad en el Trabajo junto con una nueva ley de Prevención y Promoción de la Salud de los Trabajadores.

En dicha ley de prevención, cuyo anteproyecto elaboró el espacio intersindical Salud, Trabajo y Participación de los Trabajadores, un aspecto central –además de la efectiva incorporación y constitución de los Comités Mixtos– es el control de parte del Estado del cumplimiento efectivo de las normas que garanticen CyMAT saludables.

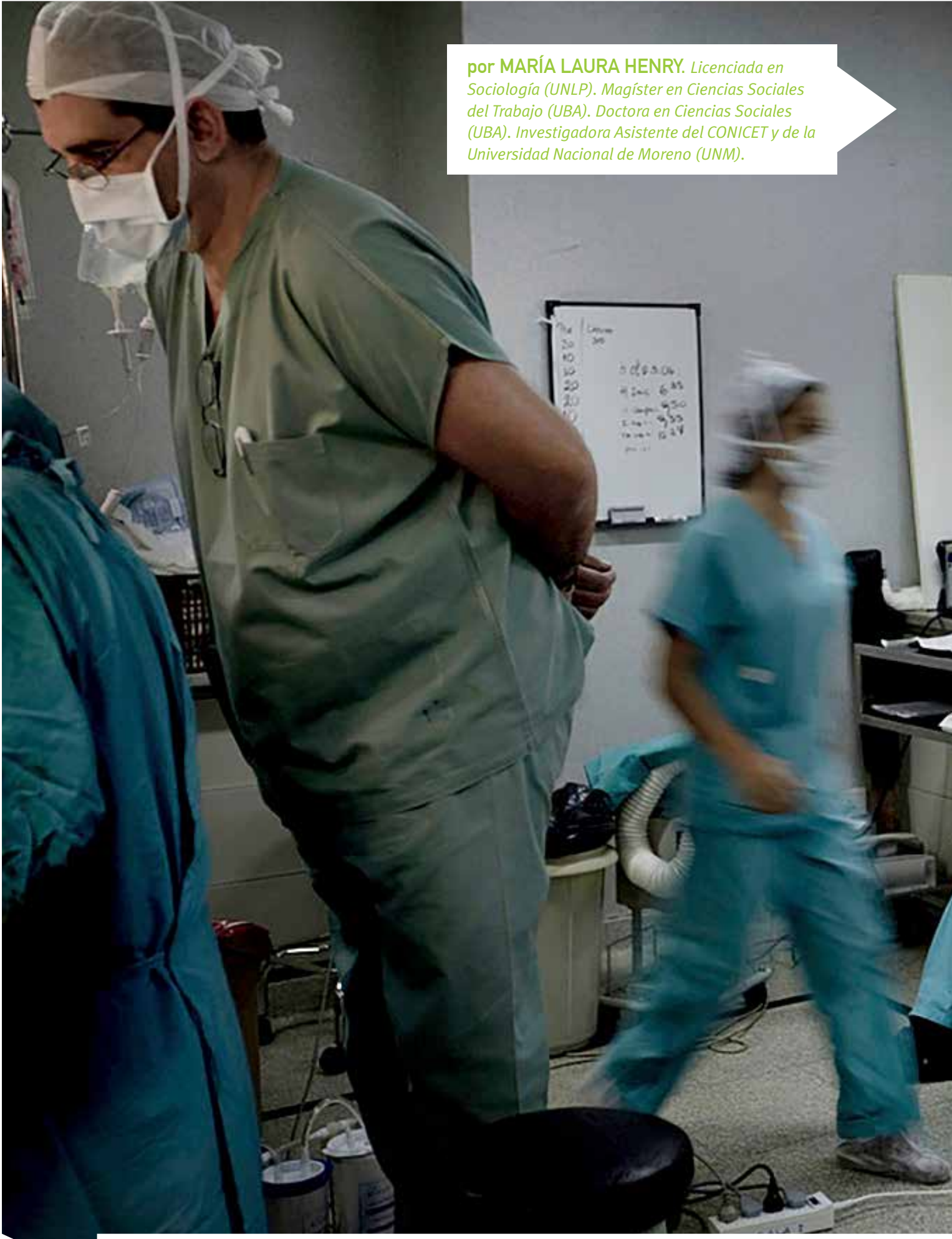
Otro aspecto importante para integrar la salud de los trabajadores a un SNISA es la jerarquización y refuncionalización de la actual Dirección de Salud Ocupacional del Ministerio de Salud de la Nación, transformándola en un organismo que coordine las acciones preventivas y asistenciales para los trabajadores del Estado y la incorporación en las políticas de APS que proporcione cobertura a los trabajadores cuentapropistas, cooperativistas, de la economía familiar y social, y a los desocupados, quienes hoy están fuera de la cobertura del Sistema de Riesgos del Trabajo.

Un segundo aspecto lo constituye el impulso de la conformación de los Institutos Autárquicos de Prevención y Asistencia a los Riesgos del Trabajo, como el que existe en la provincia de Entre Ríos (IASPER), junto a las ART Mutuales sin fines de lucro que estableció el decreto 1720/2012 firmado por Cristina Fernández de Kirchner. Es necesario rediscutir los Autoseguros Provinciales y Municipales imprimiéndoles una lógica preventiva y asistencial junto al componente participativo de los actores involucrados.

En tercer lugar, se hace necesario reestructurar el actual Sistema de Riesgos del Trabajo que, dada la imposibilidad política de derogar la actual Ley de Riesgos del Trabajo y las sucesivas modificaciones que se le hicieron, permita incorporar los aspectos preventivos, asistenciales y evaluatorios a los organismos dependientes del Ministerio de Salud y/o de la ANSES.

Para eso proponemos que la SRT y las ART queden exclusivamente dedicadas a la reparación económica del daño a la salud que padecieron los trabajadores y los aspectos indemnizatorios, y que las incumbencias de las actuales Gerencias de Prevención, Control de Prestaciones, Comisiones Médicas y demás vinculadas a las cuestiones asistenciales y de evaluación pasen a depender del Ministerio de Salud.

7. Séneca, Adriana: Los riesgos del trabajo en la pandemia Covid-2019; <https://www.lacausalaboral.net.ar/doctrina>



por **MARÍA LAURA HENRY**. *Licenciada en Sociología (UNLP). Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).*

LA AUTORA DA CUENTA DE LOS DISTINTOS ENFOQUES EXISTENTES EN TORNO AL ESTUDIO DE LOS RIESGOS LABORALES, Y PROPONE UN ABORDAJE PARA LAS DISCUSIONES SOBRE LOS AMBIENTES DE TRABAJO.

VISIBILIZAR Y PREVENIR LOS RIESGOS PSICOSOCIALES EN EL TRABAJO. UNA ASIGNATURA PENDIENTE



Crónicas del trabajo cotidiano¹

Roberto es empleado en una empresa financiera. Su trabajo es muy exigente y debe atender innumerables pedidos de jefes y clientes que llaman enojados o apurados para resolver un problema de dinero. A veces se queda diez horas en la oficina para terminar todo el trabajo pendiente. Además, sus jefes suelen llamarlo a su celular por la noche e incluso los fines de semana. Roberto se siente agotado y frecuentemente nervioso. En los últimos meses ha tenido que recurrir a pastillas para dormir y fuma más que nunca.

Beatriz es enfermera y actualmente trabaja en un hospital público del conurbano. Le gusta mucho su trabajo pero tiene cada vez más pacientes a su cargo. Además, cada día le resulta más difícil tomar distancia del sufrimiento que la rodea. Los niños enfermos o las personas mayores con problemas terminales le generan mucha tristeza y hay días donde sale de trabajar muy angustiada. A veces llora sin que nadie la vea en el baño del hospital.

Todos los días a las 8 de la mañana, Carlos entra a trabajar en el corralón. Su trabajo es siempre igual: tiene que apilar materiales en el depósito o, a la inversa, cargarlos en un camión para la venta. Sus jornadas son monótonas y nunca le permiten hacer algo distinto. Además el capataz de Carlos es muy duro: frecuentemente le grita y lo maltrata. Incluso lo agrede por su condición de inmigrante. Carlos no dice nada porque tiene miedo de perder el trabajo. Aprieta los dientes y aguanta todo por sus tres hijos. Pero en el último tiempo se siente deprimido y no les encuentra sentido a sus días.

Marcela se encarga de las ventas telefónicas en una empresa de electrodomésticos y frecuentemente debe esconder información a los clientes. Sabe que nadie cubrirá la garantía de las licuadoras que vinieron defectuosas de fábrica. Y también sabe que hay costos extras en cada venta que no puede mencionar. Todo eso la hace sufrir, porque Marcela detesta la mentira y así se lo enseña a sus hijos. Pero en la empresa últimamente aumentaron las presiones y ahora una parte del salario se cobra como comisión por venta. Marcela está cada vez más agobiada, suele quedarse sin voz con frecuencia y debe faltar al trabajo. El médico le dice que “no tiene nada”.



1. Estos fragmentos son de creación propia, pero condensan muchos de los relatos y vivencias que he tenido oportunidad de escuchar o conocer durante las investigaciones sobre riesgos psicosociales. Son las formas cotidianas bajo las cuales se presentan y operan estos riesgos.

Darle nombre al sufrimiento en el trabajo

Los relatos antes expuestos son fácilmente reconocibles: nos han sucedido o conocemos a alguien que ha vivido algo similar. Expresan un malestar y un sufrimiento profundo que atraviesan millones de trabajadores a diario. Incluso parecen situaciones de difícil resolución, como si fueran encerronas laborales que las personas no saben cómo afrontar. En todos los casos, sabemos que “algo está mal” y que no debería ser así. ¿Pero dónde está la causa de estos problemas? ¿Tienen algo en común? ¿Cómo se los puede nombrar?

El primer paso para abordar esta problemática es comprender que cuando trabajamos no solo el cuerpo y las habilidades físicas se ponen en acto. También movilizamos capacidades psíquicas, cognitivas y sociales. Todas estas facetas son indisociables, por lo cual un entorno laboral deficiente o nocivo puede generar repercusiones negativas en todas o algunas de ellas.

De esta manera, entender los riesgos psicosociales requiere tomar distancia de los enfoques tradicionales sobre salud laboral que hasta ahora solo han puesto el foco en los aspectos físicos del trabajador, en los riesgos directamente visibles (químicos, biológicos, físicos) y en un acotado número de enfermedades y accidentes, principalmente referidos al cuerpo. Esta perspectiva restringida hoy demuestra ser insuficiente frente a los problemas de salud que emergen en el mundo del trabajo y que son cada vez más acuciantes.

Al respecto, es creciente la preocupación (en empresas y organizaciones públicas) por cuestiones tales como el estrés, las depresiones, la violencia laboral, los conflictos de rol, la fatiga crónica, las licencias psiquiátricas, los consumos problemáticos, el acoso, el hostigamiento y los ataques de pánico. Este malestar psíquico, a su vez, incrementa la presencia de síntomas psicósomáticos tales como trastornos digestivos, problemas cardiovasculares, alergias, trastornos del sueño, entre otros observables. Estos problemas han comenzado a ser objeto de preocupación en el mundo del trabajo, y a nivel académico han estimulado la aparición de nuevas corrientes que permitan comprender y explicar estos fenómenos cada vez más extendidos.

Ha sido en este escenario que el concepto de Riesgos Psicosociales en el Trabajo (RPST) ha tomado protagonismo en los

estudios de salud laboral porque permite nombrar y estudiar todos estos problemas, desde un enfoque ampliado e interdisciplinario. Básicamente, los RPST son aquellos factores presentes en una situación laboral –derivados del tipo de organización y del contenido del trabajo vigente– que tienen la probabilidad de afectar la salud física, psíquica y social del trabajador.

Al respecto, Gollac (2011) postula que los factores de RPST son muy variados y abarcan una multiplicidad de aspectos de la situación de trabajo. Por eso propone su ordenamiento y análisis en torno a seis grandes ejes: i) la intensidad y el tiempo de trabajo; ii) las exigencias emocionales; iii) el margen de autonomía; iv) las relaciones sociales y de trabajo; v) los conflictos éticos y de valores; vi) el grado de seguridad y estabilidad de la situación de trabajo.

El estudio de los RPST requiere una visión amplia e integral que permita entender el surgimiento de estos riesgos en sus causas profundas. Al respecto, y retomando la pregunta que nos hacíamos al inicio de este apartado (¿dónde está la causa de estos problemas?), es importante remarcar que estos riesgos están originados por una deficiente organización del proceso de trabajo.

De esta manera, los RPST solo pueden ser eliminados o morigerados cuando se los concibe como un problema colectivo y organizacional. Una manera frecuente de comprobarlo es que si una persona que los sufre toma la decisión de renunciar, su reemplazante pronto comenzará a experimentar problemas similares, porque las exigencias del trabajo no han cambiado. Lo mismo sucede si el trabajador se retira de su puesto por un tiempo (en una licencia médica): en pocos días volverá a sufrir malestares de la misma índole.

Lo importante entonces es tomar distancia de las explicaciones individualizadoras sobre los padecimientos en el trabajo, que hacen recaer sobre el trabajador la responsabilidad. Frecuentemente se dice que ciertos trabajadores tienen “problemas psíquicos o personales” o que tienen una supuesta “incapacidad de adaptarse” a las exigencias laborales. Que son “débiles” o incluso “perezosos” porque no pueden estar a la altura de las demandas impuestas. Pero tanto las causas como las soluciones residen a un nivel organizacional y desde allí se puede comenzar a cambiar el trabajo, para que el mismo no enferme y sea fuente de satisfacción y de desarrollo personal.

La lenta aparición de los riesgos psicosociales en la agenda pública

En los países desarrollados, los informes e investigaciones han puesto en evidencia la magnitud económica, social y humana de los RPST. Estos riesgos repercuten no solo sobre los trabajadores sino también sobre el rendimiento de las empresas y causan fenómenos como el ausentismo y las licencias prolongadas, conflictos interpersonales, un deterioro en la prestación de los servicios, pérdidas de productividad, etc. Asimismo, generan costos para el presupuesto público de salud y para las propias familias, que deben atender a la reparación o tratamiento de los daños generados por el trabajo.

En la Argentina, los riesgos psicosociales generados por los procesos de trabajo quedan reducidos a la experiencia individual del trabajador, permanecen invisibilizados y ni siquiera son mencionados ni reconocidos como tales en la legislación argentina en materia de riesgos del trabajo (Neffa, 2015).

En el marco de este relativo “vacío” local, es importante destacar las iniciativas emprendidas desde la esfera académica –a veces, en vinculación con sindicatos– para indagar y visibilizar la incidencia de los RPST. En varias universidades argentinas se encuentran funcionando proyectos de investigación que buscan generar datos sobre la incidencia de los riesgos psicosociales. En nuestro caso, desde el Programa Educación y Trabajo de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) nos encontramos desarrollando estudios en distintos sectores económicos (industria y servicios) y en organizaciones de diferente tipo (públicas, privadas y del tercer sector) para generar evidencia sobre la presencia de estos riesgos a nivel local y sobre sus diferentes mecanismos de funcionamiento. Esto se debe a que los RPST tienen diferentes formas de manifestación según la naturaleza del trabajo y según las lógicas que rigen los procesos de trabajo. El estudio situado y concreto de estas problemáticas es fundamental para pensar en estrategias de intervención.

El desafío mayor de nuestras investigaciones radica en que estos riesgos han sido naturalizados, invisibilizados y han sido pensados más como problemas individuales que como temas de salud laboral. En ese punto, la pandemia ha venido también a mostrar las causas organizacionales y los vínculos que muchas enfermedades y padecimientos tienen con el trabajo. La súbita reorganización de los procesos de trabajo, con escasa preparación y con recursos limitados, derivó en la aparición o acentuación de ciertos riesgos psicosociales durante la pandemia. Quienes pasaron al teletrabajo comenzaron a tener problemas tales como la prolongación de la jornada laboral, la intensificación y la sobrecarga de trabajo, problemas de comunicación con pares y con la organización, imprevisibilidad en las tareas, derivando todo ello en cuadros de angustia, ansiedad, consumos problemáticos y conflictos interpersonales. Por su parte, quienes debieron seguir trabajando pero en condiciones renovadas (con protocolos sanitarios, con distanciamiento social, con nuevas formas de atención al público) atravesaron cambios en sus puestos, en el uso del espacio, en los horarios de trabajo e incluso debieron afrontar procesos de informatización súbitos que generaron gran desgaste y sufrimiento (Henry, 2021).

La gradual (pero muy necesaria) renovación de los enfoques en el campo de los riesgos laborales es un paso fundamental en el camino a la construcción de empleos decentes y de calidad. En las últimas décadas, el progreso tecnológico y la aparición de nuevas formas de organización del trabajo y de relaciones laborales contribuyen al aumento de los riesgos psicosociales. También el aumento de la competitividad, mayores expectativas sobre el rendimiento y largas horas de trabajo contribuyen a que los ambientes de los lugares de trabajo sean cada vez más exigentes. Por eso es fundamental que se reconozcan los problemas de salud mental derivados del trabajo y que se emprenda la gestión de los riesgos psicosociales por medio de normativas públicas.



Un gran paso en este sentido ha sido la ratificación en nuestro país del Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, en diciembre de 2020. En su artículo 9, el Convenio señala que el país debe adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes para prevenir “la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo”. El gobierno, junto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, deberá en el corto plazo tomar medidas concretas para asegurar su implementación.

Incluir los RPST en los procesos de negociación colectiva

Como parte inherente a su función, la negociación colectiva debe tener en cuenta en todo momento la evaluación adecuada de los riesgos y la promoción de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. En este punto, es fundamental que se incluya a los RPST en las mesas de discusión y ello con la activa participación de los trabajadores y sus representantes.

Como señala Neffa (2018), la garantía para que se identifiquen los RPST es que se asegure la libertad de expresión y se escuche a los trabajadores que los padecen, a fin de que sus representantes puedan adoptar medidas de prevención por medio de los Comités Mixtos de Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo, los cuales deben funcionar activamente en cada organización. Los programas de prevención, negociados colectivamente, deben conllevar la información, la formación y la concientización sobre estos temas. En ese sentido, deben estar apoyados por los dirigentes sindicales y por los responsables de las gerencias y de la gestión del personal para que tengan sustentabilidad en el tiempo y exista un verdadero cambio en las condiciones de trabajo.

De esta forma, sería deseable que la prevención de los riesgos psicosociales se integre como un componente fundamental en el devenir cotidiano de las organizaciones y empresas. La preocupación por establecer la seguridad y la salud debe ser una parte inherente al diseño de los procesos de trabajo y al momento de instaurar cambios en los mismos. Para que esto suceda de forma adecuada, las organizaciones deben necesariamente incorporar a los trabajadores como contraparte activa y con capacidad de participación real en las decisiones sobre salud laboral. Son ellos quienes se exponen diariamente a estos problemas y quienes pueden también aportar perspectivas fundamentales sobre las maneras de trabajar más seguras y saludables. Por supuesto, estos lineamientos implican una transformación importante y una nueva visión sobre la salud en el trabajo –basada en la prevención, la participación y la incorporación de nuevas temáticas–, cuya instauración no será sencilla ni rápida. Se trata de cambios profundos para lo cual será necesario que todos los actores involucrados estén dispuestos a renovar sus perspectivas y participar en diálogos más amplios que los existentes hasta ahora.

Referencias bibliográficas

- Neffa, J.C. (2018). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: el marco teórico de la investigación*. Corrientes: EUDENE.
- Neffa, J.C. (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. CABA: CEIL del CONICET; Corrientes: UNNE, Fac. de Cs. Económicas, La Plata: UNLP; Fac. de Cs. Económicas, Moreno: Universidad Nac. de Moreno; CABA: UMET-CITRA.
- Henry, M.L. (2020). “Riesgos psicosociales del trabajo durante la pandemia: entre la proliferación de protocolos y la autonomía padecida”. En: Neffa, J.C.; Kohen, J.; Henry, M.L.; Korinfeld, S.; Lualdi, C. y Padrón, R. *Pandemia y riesgos psicosociales en el trabajo. Una mirada interdisciplinaria y la experiencia sindical*. Rosario: Homo Sapiens.
- Gollac, M. (2011) (coord.). *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser. Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Paris*.



EL AUTOR REALIZA UN ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS ENFOQUES RESPECTO DE LAS ACCIONES ESTATALES EN TORNO AL EMPLEO ASÍ COMO DE SU IMPLEMENTACIÓN, ESPECIALMENTE, DESDE EL PERÍODO QUE INICIÓ CON LA PANDEMIA.

POLÍTICAS DE EMPLEO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS





por **ESTEBAN BOGANI**. *Licenciado en Sociología (UBA).
Magister en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales
(FLACSO). Actual subsecretario de Promoción del Empleo del
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.*

El trabajo humano y el empleo en nuestras sociedades

El trabajo es “un proceso entre el hombre y la naturaleza, (donde se) ponen en movimiento las fuerzas que pertenecen a su corporeidad, brazos y piernas, cabeza y manos, a fin de apoderarse de los materiales de la naturaleza bajo una forma útil para su propia vida” (Marx, 1867). El empleo (en relación de dependencia e independiente) es la forma histórica que adquiere el trabajo (ese que transforma la naturaleza) al venderse en el marco de las relaciones capitalistas.

La importancia del empleo en sociedades como la nuestra está dada porque, además de proveer ingreso, un empleo brinda, al menos, cinco tipos de experiencias: a) permite la estructuración temporal personal y la posibilidad de proyectar; b) aporta recursos para la definición de la identidad y el estatus personal; c) proporciona relaciones extrafamiliares; d) favorece la participación en objetivos colectivos, y e) permite la participación en la producción de bienes y servicios. Estas experiencias hacen, entre otras, a la salud mental, según un estudio ya clásico de Marie Jahoda sobre los trabajadores desocupados de la ciudad sueca de Mariental (Jahoda, 1987).

Desde mediados de los setenta el empleo se viene transformando en calidad y también en cantidad. Se puede observar un proceso en que el empleo asalariado protegido y el modelo de pleno empleo vienen coexistiendo con otras formas de empleo, como el independiente, y con problemas como la informalidad y las altas tasas de desocupación.

En cualquier caso, y más allá de lo avanzado de este proceso, no pareciera ser que el empleo asalariado estuviera por desaparecer, ya hace 25 años Jeremy Rifkin publicó su libro sobre el fin del trabajo (Rifkin, 1996). En realidad el autor sostenía allí el fin del empleo asalariado y el pleno empleo tal como lo conocimos en la posguerra; es decir, da cuenta de la transformación antes mencionada. De hecho, ya adelantaba, entre otros tópicos, el impacto de la tecnología en el mundo del trabajo, la importancia de identificar nuevos nichos de empleo, en particular los asociados a instituciones de la sociedad civil, y el debate sobre la reducción de la jornada laboral, cuestión que hoy entró en la agenda pública argentina.

La problemática alrededor de los requerimientos de nuevas competencias laborales y el desempleo, pero también el nivel de los salarios y la alta informalidad laboral conllevan al interrogante sobre las políticas públicas para promover el empleo y de calidad.

La intervención pública estatal en materia de empleo

En principio, y sucintamente, resulta oportuno revisar distintas formas de conceptualizar las intervenciones públicas estatales en materia de empleo.

Hay aquí coincidencia en la bibliografía respecto de establecer, al menos, dos instancias en las que operan estas intervenciones estatales. Se observan, por una parte, las políticas para el empleo, las que son en un sentido amplio e integran un diverso conjunto de instrumentos de políticas económicas que repercuten en la cantidad y calidad del empleo; mientras que, por la otra, las políticas de empleo destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo a partir de intervenciones específicas vinculadas a brindar atención a la situación de desocupación de determinados grupos de trabajadores/as, propiciar la orientación laboral cuando inician su búsqueda de empleo, alentar su formación para el trabajo y promover su participación en procesos de intermediación laboral para su posterior incorporación en un empleo (Freyssinet, 2006).

Este segundo grupo de acciones, también denominado políticas de mercado de trabajo, actúa no solo sobre la oferta de la fuerza de trabajo (mejorar la situación de los/as trabajadores/as) sino también en la demanda de trabajo, en particular, generando incentivos a la contratación de trabajadores/as en las empresas o brindando apoyo a la generación de iniciativas de autoempleo (Samaniego, 2002).

Esta distinción sobre los aspectos generales, es decir, sobre las condiciones necesarias para generar empleo y las cuestiones específicas como son los instrumentos para intervenir en el mercado de trabajo, se encuentran también en recomendaciones efectuadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este orden de cosas, una primera actuación de la OIT fue la R122 - Recomendación sobre la política del empleo de 1964, en la que en particular se destaca la importancia de promover una política para el empleo donde incluso se hace referencia a los “problemas del empleo asociados al subdesarrollo económico”, mencionando allí aspectos como inversión, ingresos, empleo industrial y rural, entre otros.

La segunda acción fue la R169 - Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), de 1984 (Nº169), donde se destacan tanto la necesidad de medidas particulares sobre el mercado de trabajo como sobre los colectivos de trabajadores/as que merecen especial atención por

parte de la política pública. Se lista allí un set de programas particulares (educación, formación profesional, orientación laboral, movilidad geográfica, etc.) y también se hace mención sobre quienes deberían ser prioritariamente sus destinatarios/as: “Jóvenes y grupos desfavorecidos, los inválidos, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio”. Pero también en esta segunda recomendación se insiste en la importancia de las medidas socioeconómicas generales para promover el empleo.

Hay otras clasificaciones de las políticas en materia de empleo (activas-pasivas, institucionales, etc.). Se optó aquí por las que reconocen dos instancias, el de orden general de la intervención del Estado en la economía y la sociedad y el impacto de estas medidas en el empleo, y el particular enfocado en acciones destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Las políticas *para* y *de* empleo son subsidiarias –en todos los casos– del modelo de crecimiento económico (Cortes y Marshall, 1991). La intervención estatal suele asumir distintos objetivos y lograr disímiles resultados en materia laboral según sean los *principios orientadores de las intervenciones en materia*

de empleo, en estas se define el lugar del trabajo en ese modelo de crecimiento (Danani, 2017).

Se observa al revisar series históricas del producto bruto interno y de la tasa de empleo que el crecimiento del producto guarda una relación de signo positivo, la mayoría de las veces, con el comportamiento del empleo. Ya en los sesenta se intentó dar cuenta de este fenómeno a través de la evidencia empírica. En particular, dentro del campo de la economía para el desarrollo se encuentra la Ley de Okun, en la que se observa este fenómeno por primera vez y se busca regularidades, patrones en esa relación producto-empleo.

Hay que revisitar la Ley Okun, volver a leerla para conocer más sobre la tasa de elasticidad producto-empleo, observar cómo esta tasa varía en distintos momentos y estudiar los factores que explican el mayor o menor impacto en el crecimiento del empleo; hay aquí múltiples factores que explican estos “diferenciales”. Solo por nombrar algunos, productividad, inversión, salarios, comportamiento sectorial de la economía y demanda agregada. Todos estos son instrumentos de política pública *para* el empleo, en otras palabras, hay maneras de crecimiento económico más favorables a la creación de empleo.



Las políticas para el empleo

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se puede sostener que hay un conjunto de medidas amplias donde se ordenan y adquieren sentido las distintas intervenciones estatales en pos de lograr un objetivo de empleo.

Establecer objetivos respecto del empleo, promoviendo su cantidad y cuidando su calidad, supone delinear una vía hacia el desarrollo del país y, vale aclararlo, este se construye desde el Ministerio de Trabajo pero, y sobre todo, en la articulación con la política implementada desde las dependencias de Economía, Producción, Obras Públicas y Desarrollo Social, entre otras. Las afirmaciones que venimos sosteniendo implican que existen distintos modelos de crecimiento con diferentes impactos en el empleo. Por lo tanto, adoptar un modelo de crecimiento económico con inclusión laboral implica, al menos, los siguientes órdenes de intervención:

- Las medidas referidas a promover la inversión pública, principalmente en infraestructura, pero también en la capitalización de empresas de capital mixto o estatales, y la inversión privada a través de incentivos fiscales, marcos legales específicos, etc.
- Medidas cuyo objetivo es fortalecer la producción nacional y exportaciones con valor agregado, que incluyen desde instrumentos arancelarios hasta el tipo de cambio de nuestra moneda.
- Las destinadas a incentivar el consumo de las personas y los hogares a través de subsidios a la financiación de créditos personales pero sobre todo la política de ingresos, como son las asignaciones familiares –contributivas y no contributivas–, apoyos dinerarios vinculados a la compra de alimentos, asignaciones monetarias de programas sociales y, por supuesto, pensiones y jubilaciones.

Hay que alentar la discusión sobre la generación de empleo y la naturaleza de las intervenciones públicas para promoverlo. Solo así, por ejemplo, se podrá entender que el valor del dólar estadounidense respecto del peso argentino también forma parte de las políticas para el empleo. Evaluar el impacto en el empleo de cada medida de política pública permite lograr un objetivo de empleo.

Las políticas de empleo

Luego de establecido el anterior marco institucional y socioeconómico, tiene lugar y sentido aplicar políticas particulares para el sostenimiento, recuperación y promoción del empleo destinadas a determinados grupos de colectivos de trabajadores/as, aquellos/as con mayores dificultades de participar en el mercado de trabajo.

Políticas de sostenimiento del empleo

Durante el inicio de la pandemia y con el propósito del cuidado de la salud, se dictó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) y se dispuso un set de medidas para atenuar el impacto de esta en el ámbito laboral.

Estas medidas fueron destinadas a distintos colectivos de trabajadores/as:

1. Trabajadores privados y públicos

Dispensa de asistir a los lugares de trabajo para los/as trabajadores/as alcanzados/as por el ASPO: se otorgaron licencias a los/as trabajadores/as con hijos/as menores escolarizados/as. En este caso, la licencia se otorga a uno de los padres, madres y/o tutores del/la niño/a. En el caso de las mujeres embarazadas, personas mayores de 60 años (con excepción de aquellas que cumplan servicios esenciales) y grupos de riesgo, quedaron dispensados/as de concurrir a su lugar de trabajo.

2. Trabajadores asalariados privados registrados

Programa de asistencia a la producción y el trabajo (ATP): este programa consistió en: a) postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; b) asignación compensatoria equivalente hasta el 50% del salario neto destinada a todos los/as trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado.

Prohibición de despidos y suspensiones: se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor. Quedaron exceptuadas de esta prohibición las suspensiones efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo.

Seguro por desempleo: se aumentó el monto del seguro y se prorrogaron los vencimientos de sus prestaciones.

Enfermedad profesional: se consideró el Covid-19 presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de las y los trabajadores/as cuyas actividades fueron declaradas esenciales, por lo que asistieron a sus lugares de trabajo.

3. Trabajadores independientes registrados

Programa de asistencia a la producción y el trabajo (ATP): se estableció al Estado como garante para que los/as trabajadores/as monotributistas pudieran acceder a créditos a tasa cero contando con un período de gracia de 6 meses y un plan de pago de, como mínimo, 12 cuotas fijas sin interés.

Programa de trabajo autogestionado: en el caso de los/as trabajadores/as asociados/as en cooperativas se estableció desde el Ministerio de Trabajo una asignación dineraria de emergencia para el sostenimiento de sus ingresos.

4. Trabajadores desocupados, asalariados no registrados, trabajadoras de casas particulares e independientes registrados en las categorías contributivas más bajas

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): se estableció una prestación dineraria no contributiva de \$10.000 destinada a compensar la disminución o pérdida de los ingresos de las familias. Se presenta a continuación información sobre parte de las políticas descritas anteriormente dando cuenta de su magnitud y alcance en la coyuntura actual, pero también en la perspectiva histórica reciente de nuestro país.

En agosto de 2020, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) realizó su tercer pago, para un total de 8.839.044 de receptores.¹

En términos de cobertura y alcance de la población, esta cifra es inaudita, sus precedentes pueden buscarse en el Plan Jefes y Jefas de Hogar, allá por el año 2002, y la Asignación Universal por Hijo creada en 2009.

PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR	ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO	INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA
2,2 millones	4 millones	8,9 millones

En el caso del componente de la asignación complementaria al salario del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción en el tercer pago se llegó a un total de 310.000 empresas y a 2,8 millones de asalariados/as. Durante su implementación el ATP fue modificado mejorando criterios de implementación.

En términos de política pública su predecesor fue el primer Programa de Recuperación Productiva (Repro) de una escala y alcances mucho más limitados.

	PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA	PROGRAMA ASISTENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN
Trabajadores/as	140.000 ²	2,8 millones ³
Empresas	14.500	310.000.-

En lo que respecta al componente vinculado a préstamos para trabajadores/as independientes se otorgaron créditos a 427.000 cuentapropistas.⁴

En la medida en que los efectos de la pandemia fueron retrocediendo, producto de la vacunación y de una política de cuidados, y se dio lugar a la apertura de más actividades económicas, se puso en marcha una nueva edición del Programa de Recuperación Productiva, el Repro II. Este tuvo una participación máxima de 33.000 empresas en mayo de 2021 y 518.000 trabajadores/as en junio de 2021⁵

1. <https://datos.gob.ar/dataset/jgm-ingreso-familiar-emergencia>

2. <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/programas.asp>

3. <https://www.argentina.gob.ar/atp/empresas/numeros>

4. <https://www.argentina.gob.ar/atp/monotributistas-y-autonomos/numeros>

5. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro2/estadisticas>

Políticas de formación profesional y promoción del empleo

Las políticas particulares de empleo son las que hacen foco en generar y mejorar las competencias laborales de los/as trabajadores/as y en apoyar su incorporación a empleos.

Los distintos instrumentos que forman parte de las políticas de empleo se articulan de manera concreta en la elaboración de los trayectos formativos ocupacionales para los/as trabajadores/as. En este dispositivo se conjugan, por una parte, el perfil de los/as trabajadores/as (sus antecedentes y experiencia laboral junto con sus intereses laborales) y, por la otra, las oportunidades existentes de empleo en relación de dependencia o independiente.

Un trayecto formativo ocupacional supone construir un itinerario entre el perfil y el empleo, allí entran acciones de orientación laboral, formación profesional y apoyos para la contratación en una empresa o al inicio de una actividad laboral de manera independiente. Los trayectos formativos ocupacionales permiten ajustar el “traje” de la política pública a cada trabajador/a, donde “el sastre” es la Oficina de Empleo.

La elaboración de un proyecto formativo ocupacional inicia, como se comentó anteriormente, con un proceso de orientación laboral, el que está a cargo de las Oficinas de Empleo, y se lleva adelante sobre la base de las directrices aportadas por el Ministerio de Trabajo.

La instancia de la orientación laboral se compone de entrevistas, talleres y demás actividades que buscan delinear el perfil del/la trabajador/a y entonces sus posibilidades de inserción laboral para luego derivarlo a cursos de formación para el trabajo, acompañarlo en su búsqueda de un empleo en una empresa o apoyar el inicio de una actividad laboral independiente.

La formación profesional cuenta con un acervo importante en materia de políticas públicas en nuestro país, que data de la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (1946), pasando por el Consejo Nacional de Educación Técnica (1959), hasta llegar a la reciente creación de la Comisión Tripartita de Formación Profesional y Continua, en el marco del Plan Nacional de Formación Continua (2011, 2020). Este Plan Nacional de Formación Continua, que al principio se denominó Sistema, se consolidó a partir del desarrollo territorial con el surgimiento de Centros de Formación Profesional gestionados principalmente por organizaciones sindicales pero

también por gremiales empresarias y gobiernos subnacionales. Esta historia supuso también transformaciones recientes, al menos, en tres órdenes de la formación profesional.

En primera instancia se dio un cambio respecto de la propia definición del lugar de la formación para el trabajo cuando se adoptó el criterio de que la formación debía ser continua y a lo largo de la vida, para preparar de un mejor modo a los/as trabajadores/as respecto de los cambios en el mundo del trabajo. Por otro lado, la agenda de la formación profesional en nuestro país se fue enriqueciendo con nuevos contenidos, y este es el segundo de los cambios. Recientemente se incorporaron temáticas como las vinculadas a la economía del conocimiento, los servicios de cuidado a las personas, los empleos verdes, etcétera. En tercer lugar aparecen las transformaciones y adaptaciones en las estrategias de enseñanza y aprendizaje producto de la incorporación y masividad que ofrece la virtualidad de la formación para el trabajo.

Desde el Ministerio de Trabajo se incorporó hace ya varios años la perspectiva comentada en los tres puntos anteriores; se acordaron acciones con instituciones de formación profesional para el dictado de cursos y certificación de competencias respecto de la nueva agenda de contenidos y hoy parte de la oferta de cursos es virtual y se encuentra disponible en el Portal de Empleo de dicho ministerio.

Los instrumentos de la promoción del empleo están definidos por la naturaleza del empleo que intentan generar y aquí hay solo dos posibilidades: el empleo en relación de dependencia y el independiente.

Los apoyos a las nuevas contrataciones laborales, como instrumento de incentivo a la demanda, son de larga data y asumen dos mecanismos: el pago de una parte del salario neto o una reducción de las contribuciones a la seguridad social que debe hacer el empleador sobre ese salario. En la actualidad se están implementando acciones a partir de estas dos posibilidades, la primera reglada por el Ministerio de Trabajo y la segunda, al ser de orden fiscal y contributiva, está normada a través de decretos presidenciales.

En lo que respecta al empleo independiente existen apoyos para iniciar la actividad con un aporte de capital, sea esta individual o asociativa, como otros vinculados al sostenimiento y mejora de la producción o prestación del servicio, con impactos en la calidad o cantidad del empleo. Estos apoyos son capacitación, asistencia técnica y tutorías para la mejora de procesos y pro-



ductos, comercialización, inclusión financiera, seguridad e higiene, etcétera.

Estas experiencias y novedades confluyen en el recientemente puesto en marcha Programa Fomentar Empleo del Ministerio de Trabajo. Este programa tiene como principal población destinataria a jóvenes desocupados de 18 a 24 años, sin secundario completo o con secundario completo e hijos/as a cargo, mujeres desocupadas de 25 a 59 años con hijos/as a cargo y hombres desocupados mayores de 45 años con hijos/as a cargo.

En el marco del Programa Fomentar Empleo, los/as participantes cuentan con la posibilidad de recibir orientación laboral, hacer cursos de formación para el trabajo, postularse a ofertas laborales y contar con apoyos para su contratación por parte de empresas a través de aportes al salario que hace el Ministerio de Trabajo y de reducciones a las contribuciones patronales establecidas por decretos presidenciales.

Las personas se adhieren al programa a través del Portal Empleo del Ministerio de Trabajo y cuentan con el apoyo de las Oficinas de Empleo a lo largo de su participación en las distintas actividades para la formación y el empleo.

Hasta aquí, y dentro de las que dimos en llamar políticas de empleo, se hizo una sucinta descripción de las actuales *políticas activas de empleo*. Cabe ahora mencionar aquellas que la literatura encuadra dentro de las *políticas pasivas de empleo*. Quizá sea más correcto hablar de componentes activos (orientación laboral, búsqueda de empleo, formación, inserción laboral) y componentes pasivos (prestación dineraria, asignaciones familiares, cómputo del tiempo para la jubilación).

En cualquier caso, resulta menester hacer referencia a los seguros por desempleo existentes en nuestro país. Hay seguros por desempleo cuyo financiamiento es contributivo, a partir de un descuento al salario que se hace al trabajador registrado, y no contributivo, el que es financiado por el Tesoro Nacional. Este último abarca a unos/as pocos/as trabajadores/as actualmente.

Los/as trabajadores/as registrados/as comprendidos/as en las leyes 24.013, 25.371 y 26.727 tienen acceso a las prestaciones comprendidas en sus respectivos seguros y todos/as pueden participar de acciones de orientación y formación laboral y cuentan también con los incentivos de apoyo al empleo. Por esto mismo, la distinción es más por los componentes de una política que por ser políticas activas o pasivas.

La institucionalidad de la política de empleo

Hoy el mercado de trabajo es un espacio donde existen y se producen desigualdades. Existe un proceso de individualización de las desigualdades, ya no basta la clase para explicar qué tan distintos somos; se multiplican las categorías, jóvenes, migrantes, mujeres, diversidades sexuales, pueblos originarios, mayores de 45 años (Doubet, 2015).

Esos/as individuos desiguales requieren de distintos tipos de apoyo en su proceso de inserción laboral. Abordar esta heterogeneidad para transformarla supone poner en funcionamiento las capacidades del Estado en materia de políticas de empleo. Las políticas públicas de empleo particulares se enfocan en estas poblaciones y observan, al mismo tiempo, la dinámica de los sectores de actividades económicas y su expresión en los territorios del país. En esta instancia, el rol de la política de empleo implica promover el encuentro entre los/as trabajadores/as y esas oportunidades a través de la construcción de trayectos formativos-ocupacionales.

En este marco, las Oficinas de Empleo Municipales y los espacios multiactorales locales tienen un rol protagónico en el territorio. Esta institucionalidad conjuga acciones de orientación laboral, formación profesional y dispositivos de promoción del empleo, observando el perfil de los trabajadores/as y los requerimientos de las empresas y/o posibilidades del empleo independiente en la localidad.

Hoy existen aproximadamente 600 Oficinas de Empleo Municipales que integran la Red y cubren algo más del 80% de la población económicamente activa. El trabajo de constituir la Red se inició en el 2006 y consiste en brindar orientación a los jóvenes que están ingresando al mundo del trabajo, pero también en acompañar a distintos colectivos de trabajadores/as con dificultades para participar en el mercado de trabajo (mayores de 45, mujeres, diversidades sexuales, etc.), y por supuesto, a los/as trabajadores y trabajadoras en general.

En esta materia, recientemente se puso en marcha el Portal de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, que suma instrumentos y amplía el servicio público de empleo, pudiendo trabajadores/as y empresas contar allí con un espacio para la intermediación laboral.

A través de este Portal de Empleo los/as trabajadores/as también pueden contar con apoyo a la orientación laboral, formarse haciendo cursos virtuales, informarse sobre sus derechos, conocer más sobre seguridad e higiene, sobre organización colectiva, etcétera. Los/as empleadores/as a través de este Portal acceden a importantes incentivos a la contratación de trabajadores/as, los que incluyen reducciones a las contribuciones patronales de hasta el 95% por un período de hasta doce meses.

Los desafíos de las intervenciones públicas en materia de empleo

De manera concurrente a lo construido en estos años en materia de intervención estatal, hay al menos dos desafíos a trabajar en materia de políticas públicas de empleo: 1) ampliar el diálogo social y 2) extender las evaluaciones de impacto.

En relación al diálogo social, los Consejos Sectoriales de Formación Profesional y la Certificación de Competencias (creados en 2011) y la Comisión Tripartita para la Formación Profesional y Continua (creada en 2020) deben ampliarse aprovechando la reciente creación del Consejo Económico y Social, extendiéndose a nuevos actores, como son las organizaciones sociales, y entrelazarse con otras acciones como las implementadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo, agencia del gobierno nacional que hoy lleva adelante varias mesas sectoriales con un importante protagonismo de empresarios/as y trabajadores/as. De esta revisión de las políticas de empleo surge un último



–pero no por ello menos importante– desafío, que es evaluar el impacto de las políticas públicas en la cantidad y calidad del empleo. Hay evaluaciones, pero se debe trabajar más, hay conocimiento y capacidades. También aquí hay antecedentes legislativos a recuperar, además de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, a crearse conforme a las metas del Consejo Económico y Social. Esto supone incorporar el uso de información para llevar a cabo evaluaciones basadas en evidencia y, al mismo tiempo, disponer el resultado de esas evaluaciones en el marco de un entramado institucional que permita rendir cuentas de un mejor modo a la sociedad sobre el quehacer del Estado.

Dentro de muy poco se llevará a cabo la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo donde se abordará la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo. Resulta imprescindible traducir ese debate y acuerdos en más y mejores políticas públicas de empleo.

Referencias bibliográficas

- Cortes, R. & Marshall, A. (1991): “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo”, en la revista *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires), número 1
- Danani, C. (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. Buenos Aires: Prometeo.
- Dubet, F. (2015): ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). Madrid, Siglo Veintiuno.
- Freyssinet, J. (2006): *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa occidental*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila Editores.
- Jahoda, M. (1987): *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico*. Madrid, Editorial Morata.
- Marx, C. (1867): *El capital*. Tomo I. Madrid, Siglo XXI.
- Rifkin, J. (1996): *El fin del trabajo: Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Samaniego, N. (2002): “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. Santiago de Chile; CEPAL, División de Desarrollo Económico.

La problemática alrededor de los requerimientos de nuevas competencias laborales y el desempleo, pero también el nivel de los salarios y la alta informalidad laboral conllevan al interrogante sobre las políticas públicas para promover el empleo y de calidad.



por CLAUDIA DANANI. *Lic. en Trabajo Social y Lic. en Ciencias Políticas. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora Consulta del Instituto del Conurbano (UNGS) y de la FCS (UBA) e investigadora del Instituto Gino Germani.*

por MARÍA IGNACIA COSTA. *Lic. en Sociología. Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Docente Adjunta (área de Política Social, ICO/UNGS). Docente de la Carrera Sociología (UBA).*

por SERGIO ROTTENSCHWEILER. *Lic. en Economía y Magíster en Economía (UBA). Doctorando en Economía (UCEMA). Investigador Docente Adjunto (área de Política Social, ICO e ICI, UNGS) y de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).*



EL ARTÍCULO RECORRE LA RELACIÓN ENTRE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES, EN LO VINCULADO CON LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PEET), TANTO EN LO CORRESPONDIENTE AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL COMO AL DE ASISTENCIA AL EMPLEO Y AL DESEMPLEO.

TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL: ¿Y SI HABLAMOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR?

El tema

Sea que se hable de la vida personal o de la vida social, trabajo y políticas sociales dan forma a las condiciones de existencia. En efecto, difícilmente las personas consideren que tienen una “buena vida” si no evalúan de ese modo su trabajo (o su situación laboral) y las políticas sociales de las que gozan (o que sufren). Es que ambas son definitorias del bienestar y malestar en las sociedades modernas, y es inevitable considerarlas al juzgar a estas.

Dado que existen distintas aproximaciones, y en aras de explicitar el lenguaje que compartiremos a continuación, explicitamos la nuestra: consideramos “políticas sociales” a todas las intervenciones sociales que moldean las condiciones de vida, con la peculiaridad de que inciden en la distribución secundaria del ingreso. En este modo de abordarlas, las políticas sociales son más que la asistencia (y mucho más que el detestado “asistencialismo”) y que las políticas contra la pobreza, pues conforman un conjunto variado y complejo, en el que se ponen en juego las condiciones “materiales” de vida personales y colectivas y la calidad y deseabilidad de la sociabilidad y de la integración. Tocar a cada generación descifrar y evaluar los contenidos de esa sociabilidad y el perfil de integración vigente, así como proyectar su transformación o conservación. Asumimos que ellos serán portadores de distintas propuestas de sociedad.

Partiendo de esta definición amplia del campo (que por lo tanto incluiría a las políticas de vivienda, salud, educación, etc.), en lo que sigue intentaremos presentar las condiciones actuales de la relación trabajo-políticas sociales en la Argentina. No hace falta recorrer este número de *Voces en el Fénix*, ni ser especialista en la temática, para saber que transitamos una situación por demás adversa para la mayoría de la población: deterioro de la situación laboral, tanto por pérdida de calidad del empleo como por insuficiencia de ingresos; un sistema de políticas sociales que no sostiene lo suficiente ni alcanza a proteger condiciones incluso mínimas de ciudadanía. Y “finalmente” (¿o en el origen de todo?), se verifica el aumento de la desigualdad social, tanto en términos de acceso al bienestar material como del reconocimiento del derecho colectivo (y por lo tanto, de todas y todos los miembros de la sociedad) de gozar de los beneficios de esa pertenencia. “Soluciones” y recomendaciones varían tanto como (y al compás de) las pretensiones sobre la sociedad en la que pretendemos vivir.

Lo dicho contrasta con el reconocimiento de que aún antes de mediados del siglo XX en la Argentina se había desarrollado un sistema de políticas sociales de aceptable calidad y extensión para la época. Más aún, sobre esa plataforma la irrupción del peronismo agregó una experiencia de bienestar más ampliamente compartido que lo que por la misma época se encontraba en otras naciones, particularmente las latinoamericanas.

¿Qué es lo que pasó desde entonces? ¿Cómo se explica el retroceso? ¿Cuáles son los aspectos más salientes de esa situación, los estructurales o de largo plazo y los más transitorios o coyunturales?

En lo que sigue ensayaremos algunas respuestas y expondremos propuestas, de distinto orden y nivel de generalidad, para pensar vías de reforma del sistema de políticas sociales, en dirección a detener el deterioro, primero, y a mejorar la situación, a continuación, de los sectores que desarrollan su vida en condiciones críticas; y a reducir la desigualdad, en vistas a construir condiciones de integración genuina. Esto compromete a vencer las resistencias a asumir la igualdad como objetivo de las políticas.



Las preguntas, el diagnóstico

Como muchos otros casos en el mundo, entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, el sistema de políticas sociales argentino cobró forma instalando en el centro de las políticas la figura del trabajador asalariado formal (TAF)¹. *Institucionalmente* ello significó la creación de un sistema de seguridad social (SSS) de carácter contributivo, organizado en distintos componentes según los riesgos cubiertos², que prestaba servicios y brindaba garantías exclusivamente a lxs trabajadorxs asalariadxs. Y *política y culturalmente* aquella centralidad fortaleció el reconocimiento de los derechos sociales (del trabajo) como derechos de ciudadanía. Pese a los vaivenes que en el capitalismo sacuden a las economías y los mercados de trabajo, a lo largo de todo el período la tasa de asalarización fue relativamente alta, lo que favoreció (en reciprocidad) una vigorosa actividad gremial. A la vez, ambas circunstancias fueron palancas para niveles salariales razonablemente satisfactorios e interpusieron trabas a las tendencias regionales a la informalidad. Así, el trabajo asalariado proveía los ingresos monetarios para la reproducción de la vida, de la que la política social (aquí identificada globalmente) participaba en condiciones de bienestar y reconocimiento. El sistema fue vehículo y expresión de derechos sociales.

El sector de la asistencia participó solo intermitentemente de ese reconocimiento. Cuando lo hizo –caso emblemático es el de Eva Perón y su fundación–, se trató de momentos de ruptura, de perturbación radical, conmocionantes por el cuestionamiento de los fundamentos de políticas e instituciones. Pero el reconocimiento y el aprecio de la asistencia nunca estuvieron asegurados, porque nunca pudo superar la marca de ser “lo otro del trabajo”, y por lo tanto “lo otro del respeto” que él implicaba. Un legado persistente, como veremos enseguida.

El final del ciclo “ascendente” de los derechos sociales también participa del escenario internacional. Desde los años setenta el neoliberalismo significó una masiva y sistemática ofensiva del capital contra el trabajo a nivel global y un íntegro cambio de paradigma en las políticas sociales, extremo en América latina. El trabajo asalariado dejó de garantizar una vida digna y sobre ese trasfondo se abrió el mundo de planes de todo tipo, que invirtieron el sentido del trabajo (de un derecho, a puro deber y requisito de comportamiento, sin valor para otros). La Argentina recorrió dos momentos: el de la dictadura militar (cuyos crímenes opacan otras consideraciones en el espacio del que

disponemos) y el surgido de las urnas. Es con este último que puede hablarse de “hegemonía neoliberal”, pues su redefinición precarizadora del trabajo, restrictiva de la acción estatal, contraria a la igualdad y desentendida de una socialidad de calidad (¿o acaso portadora de una socialidad segmentada y “gentrificada” del espacio social?) encontró tierra fértil. Y echó raíces.

En lo específico, esos principios significaron la desocialización de las instituciones públicas, en virtud de su abandono, de su asistencialización (bajo el principio de que debían destinarse “a quienes las necesitan”) y de una segmentación y diferenciación sin fin en áreas que antes habían materializado los derechos sociales. Digámoslo: ni la sociedad en general ni la dirigencia política, social, sindical, estaban preparadas para deliberar y cuestionar estratégicamente y en el largo plazo los principios de ese “nuevo” orden.

Todo ello confluye en un presente en el que se ven tres movimientos: retroceso del empleo formal, lo que disminuye la cobertura del SSS; acorralamiento del ideario de derechos, antiguo centinela de la calidad y del alcance vertical de las prestaciones, y falta de saberes e innovaciones políticas y de gestión en una línea progresista para una población (la PEET –población en edad de trabajar–) cuya protección por primera vez se presenta masivamente como “problema de las políticas”, pues tradicionalmente se la consideraba “cubierta por los derechos del trabajo”. A ella dirigimos la atención en el próximo punto.



1. El uso explícito y exclusivo del masculino es deliberado.

2. El SSS argentino tiene cinco componentes, y corresponden a riesgos “clásicos” de la seguridad social: asignaciones familiares, desempleo, retiro, riesgos del trabajo y salud.

La población en edad de trabajar: la protección de ayer, la desprotección de hoy

A principios del siglo XXI el neoliberalismo enfrentó en América latina un reto a sus lógicas de intervención y a la orientación impresa a las instituciones económicas y sociales. Fue un movimiento regional bastante amplio, bautizado uniformemente como “giro a la izquierda”, que en la Argentina implicó la sucesión de tres gobiernos (la presidencia de Néstor Kirchner y las dos de Cristina Fernández). Para el campo de la política social, la experiencia representó una confrontación explícita con la “reforma” neoliberal... aunque la desbordó, pues criticó algunos fundamentos de las políticas sociales históricas que caracterizamos más arriba.

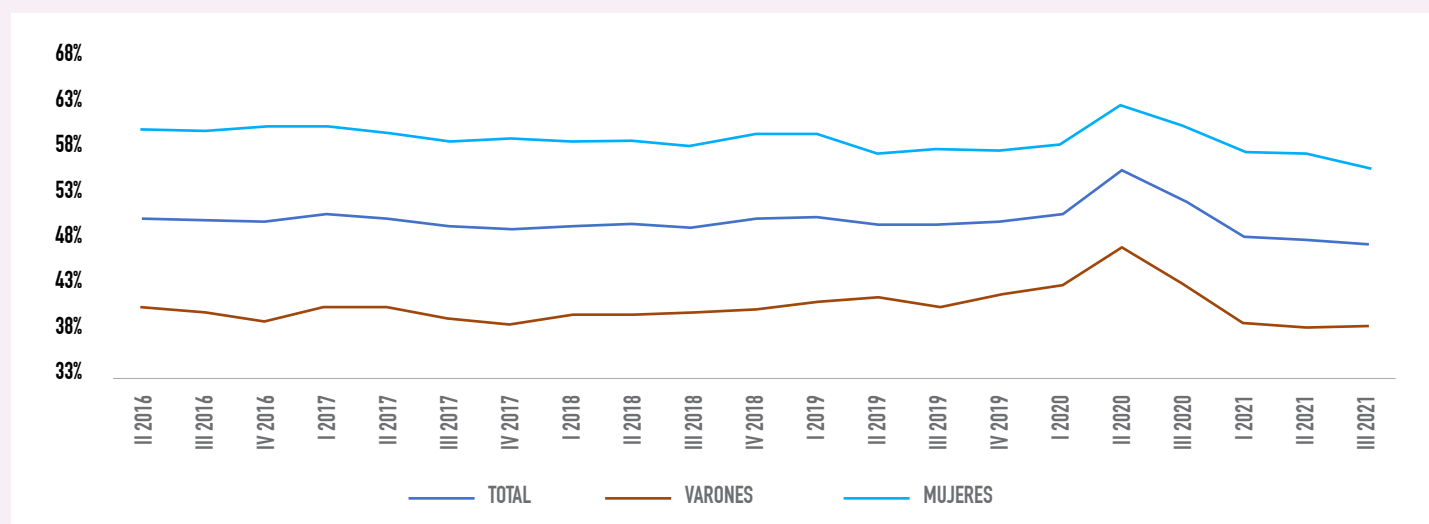
El núcleo del proceso fue una muy importante flexibilización de las condiciones de ingreso a la protección del SSS (específicamente, la previsional y de asignaciones familiares), expandiendo las coberturas a niveles no alcanzados previamente. Así se dio respuesta al que se consideraba el principal problema de desprotección recibido de los gobiernos neoliberales: la de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y adultos y adultas mayores (AM)³.

En cambio, el desafío de saltar los límites del contributivismo, mantenido sin concesiones en estos dos casos, para la PEET (jóvenes y adultxs) fue más conservadora en términos de política: se ratificó al trabajo como fuente de todo bienestar. En efecto, la propuesta y la política se concentraron en el trabajo, y especialmente en el trabajo asalariado formal, en la convicción de que la reactivación económica lo restituiría al centro de la escena y,

con él, también al encadenamiento de recursos institucionales y de bienestar asociados al mundo laboral. La crítica al neoliberalismo fue frontal, y en esa línea la meta de inclusión social fue tematizada en clave de trabajo asalariado formal y protegido y Seguridad Social (contra las claves noventistas de asistencia y trabajo asistencializado). Pero creemos que no llegaron a advertirse los límites de esa concepción, tales que en condiciones de informalidad y subsistencia (y no solo de trabajo en negro), la PEET sigue jugando su vida en el mercado (más aún, directamente en el mercado de bienes y servicios), sin condiciones para resistir cualquier *shock* de ingresos y de trabajo que se descargue sobre ella (así fue en 2020 y 2021 al declararse la pandemia). Hasta podría decirse que la fuerza con la que se sostenían los derechos laborales como cuna de los derechos sociales llegó a demorar la incorporación a la propuesta del trabajo asociativo y “sin patrón” con respaldo estatal. De hecho, las paradojas de la disputa político-partidaria, así como la potencia de la movilización social, hicieron que fuera el gobierno de Juntos por el Cambio, durante la presidencia de Mauricio Macri, el que creara el Salario Social Complementario (SSC) y anunciara (aunque sin concretar) la creación de un registro de la Economía Popular. Ello ocurrió no sin debates de ambos lados y con significados abiertos a esa disputa. Actualmente, el SSC fue absorbido por el Programa Potenciar Trabajo (PPT).

Llegado este punto, veamos el Gráfico 1, que aproxima a un orden de magnitud de la *desprotección* que conlleva el no estar inscripto/a en una relación laboral formal.

Gráfico 1: Población de 18 a 59 años sin aportes a la Seguridad Social (2016-2021)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

3. El tema es tratado específicamente en otro artículo.

Con datos de la EPH, el gráfico cuadro muestra la proporción de PEET que en el tercer trimestre de 2021 (último disponible) no registraba aportes al SSS: un total de 47%, con importantes diferencias de género (el 56% de las mujeres, cercano al 40% de los varones). Hay cuatro condiciones principales que explican esa falta de cotización: la inactividad (a la que obedece casi el 50% de este universo), el trabajo no registrado (tanto el asalariado –“en negro”– como el cuentapropia) y el desempleo.

En el gráfico también se ve la estabilidad del registro de no-cotización a lo largo de los cinco años (2016-2021), y muestra claramente el salto debido a la declaración de la pandemia de Covid-19 (y al ASPO). Entre puntas no se registran grandes diferencias, pero por el episodio pandémico merece mencionarse que desde el tercer trimestre de 2020, con el primer aflojamiento de las medidas sanitarias, la población de 18 a 59 años sin aportes no ha dejado de disminuir (llegando incluso a valores prepandemia) y que en los últimos dos trimestres la caída ha sido mayor entre las mujeres.

Según nuestra descripción inicial sobre la relación entre estructuras institucionales y condiciones de vida, debe deducirse que de esta situación laboral resulta la desprotección directa de la mitad de la PEET, tanto en el presente como en la edad del retiro. Pero no es así. A continuación repasamos la estructura de beneficios de los componentes básicos del SSS, buscando capturar la situación de la protección de este grupo poblacional, avanzando en un enfoque específico: el de las desigualdades de acceso.

1) Vis a vis el trabajo, se observa un patrón de protección social en el que lxs TAF presentan los mayores niveles de protección (hablamos de TAF típicxs y pueden incluirse ciertos regímenes protegidos, como rurales y trabajadorxs de casas particulares). Los siguen grupos con algún grado de registro (monotributistas y monotributistas sociales). Por la naturaleza de la actividad y superar los umbrales y líneas de “mínimos”, a lxs autónomxs se les aplica *la obligación de la protección de la salud y ante el retiro*.

2) Lxs trabajadores informales (TI) exhiben los mayores (mejores y peores) extremos del SSS, con el contraste de una protección derivada o independizada (siquiera relativamente) de la inserción laboral formal:

2.1. El más favorable: luego de arañar a inicios del siglo apenas el 60%, desde 2007 la cobertura previsional de AM superó el 80% y desde 2017 ronda el 90% (incluso por encima en algunos tramos⁴). La razón del “desacople” es conocida: la ya aludida “Inclusión Previsional” (popularmente llamada “moratoria”), que flexibilizó los requisitos de acreditación de años de servicios y de integración de aportes, y que produjo un real *shock* de incorporación, con protección inmediata hasta los rangos recién mencionados. Ello cambió radicalmente el panorama de la protección de AM. Denominamos a este instrumento “transferencias como subsidio a las cotizaciones” o “seguro asistido”. Con idéntico propósito, en 2009 se creó un componente no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que en diciembre de 2021 alcanzaba a 2.478.127 titulares y a 4.373.733 NNyA, es decir, al 33% del conjunto de NNyA registradxs en ANSES⁵. Corresponde señalar que en el mismo proceso la situación de protección específicamente femenina experimentó un fortalecimiento idéntico, pues contra tasas de trabajo informal de las mujeres que superan el 50%, la cobertura previsional está por encima, en cambio, del 90 por ciento.

2.2. El más desfavorable: lxs TI también muestran la situación de mayor desprotección, pues solo acceden a los dos beneficios consignados en 2.1. No acceden al sistema de riesgos del trabajo ni al de desempleo (tampoco al de obras sociales, aunque la pretensión universalista del sistema público de salud relativiza la lo que sería la desprotección en este plano, que no desarrollaremos).

3) Enfocando desde los beneficios, está claro que la mayor cobertura se alcanza en los componentes de gestión estatal en los que el Estado o bien crea componentes no contributivos o bien subsidia las cotizaciones (asignaciones familiares y sistema previsional, respectivamente). Sin embargo, ellos proporcionan protección en la niñez y adolescencia y en la adultez mayor, *no en la edad de trabajar, siendo lxs TI el grupo en el que la capacidad de protección de la relación política social-trabajo exhibe su mayor insuficiencia*.

4. Del 2° al 4° trimestre de 2020 hubo una caída, debida a la disminución de las altas de nuevos beneficios, lo que se explicó por las medidas de DISPO. Las consecuencias se subsanaron con la declaración de ANSES como institución de servicios esenciales.

5. Fuente: Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, dic. 2021.

Siguiendo con los beneficios, a esta altura podemos decir que no es razonable hablar de protección social sin referirse al requerimiento elemental de una economía de mercado: ingresos monetarios suficientes y regulares. Su prestación es la más urgente... también la más controvertida. La urgencia quedó demostrada al iniciarse la pandemia, con la masiva demanda al lanzarse el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) –aun siendo una política transitoria y de bajo monto–. Por entonces, entre abril y octubre de 2020 se abonaron tres cuotas del IFE de 10.000 pesos cada una, que alcanzaron a aproximadamente 8,9 millones de beneficiarixs⁶. El desembolso total representó, aproximadamente, el 1% del PIB.

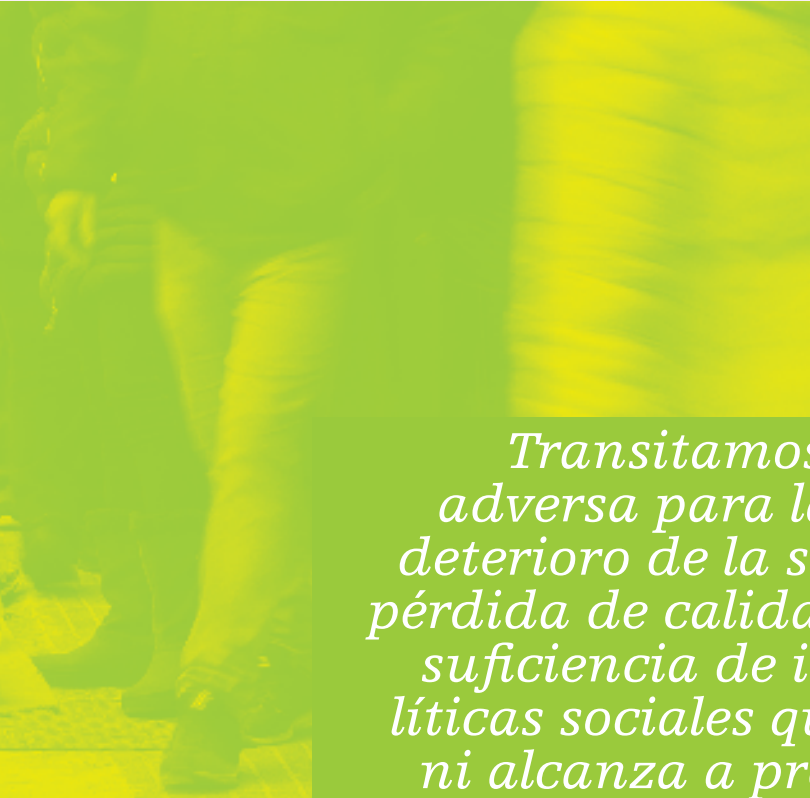
Esto se explica precisamente por la expansión del trabajo informal, parte central del deterioro de las condiciones socioeconómicas. Al mismo tiempo, la presencia de “viejos” y nuevos actores sociales por el mejoramiento de esas condiciones y la disputa entre distintos (o definitivamente opuestos) proyectos políticos (véase la alternancia entre gestiones gubernamentales) convirtieron el impulso del trabajo asociativo y sin patrón en una de las principales políticas de sostenimiento del empleo y del ingreso. Y, en el mismo movimiento, también ha sido colocado en el centro de la política asistencial. El PPT, por caso, que en marzo de 2020 contaba con 562.858 titulares, alcanzó a 1.276.705 en diciembre de 2021 (un incremento interanual del 67%).



6. Fuente: Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria, ANSES, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dijimos también que la garantía de ingresos es la más controvertida de las protecciones pendientes. Los debates en torno a un Ingreso Ciudadano imaginado a la salida del IFE y para la pospandemia, así como demandas de imprimir una orientación universalista a las políticas de protección, se diluyeron bajo “clásicos” argumentos culturales y moralistas, por un lado, y restricciones presupuestarias, por otro. Con ello, las respuestas a la crisis se reenviaron a la órbita de ese “otro” trabajo (invocado como economía popular, economía social y solidaria, trabajo autogestionado, etc.), ahora revitalizado en el formato del PPT. Sin embargo, lejos de apagarse, el debate se reavivó, tanto por el aumento de la pobreza y el deterioro de los ingresos, como

por las sospechas que, herederas de las visiones estigmatizantes sobre la asistencia, acosan a esas formas de trabajo que pretenden presentar alternativas. En ese cruce de fuegos nos toma el cierre de este artículo, cuando se ha anunciado –y ya puesto en marcha– un “refuerzo de ingresos” de 18.000 pesos en dos cuotas (o “IFE 4”) para desocupadxs, trabajadorxs informales, monotributistas sociales y de las categorías A y B de AFIP, así como trabajadoras de casas particulares. A la vez, su solo enunciado advierte sobre la importancia de abrirnos al debate y la discusión sobre *el alcance* de los beneficios. Asunto de la máxima importancia si de bienestar se trata, aunque no es posible abordarlo aquí.



Transitamos una situación por demás adversa para la mayoría de la población: deterioro de la situación laboral, tanto por pérdida de calidad del empleo como por insuficiencia de ingresos; un sistema de políticas sociales que no sostiene lo suficiente ni alcanza a proteger condiciones incluso mínimas de ciudadanía.

LA AUTORA DA CUENTA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PREVISIONAL DE LOS ÚLTIMOS AÑOS Y DE LAS NECESIDADES PRINCIPALES PARA LLEGAR A UNA REGULACIÓN MÁS EQUITATIVA.

DEBATES ABIERTOS Y PENDIENTES EN TORNO A LA PREVISIÓN SOCIAL ARGENTINA

por **SOL MINOLDO**. *Licenciada en Sociología (UNLP) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta del CONICET. Docente de formación de posgrado.*



El problema del acceso

El sistema previsional argentino está diseñado y reglamentado para ser principalmente contributivo. Así, el acceso a la cobertura se encuentra condicionado a la acreditación de una historia de contribuciones mínima (de 30 años) además de cumplir con la edad jubilatoria. Como resultado, tiende a excluir sistemáticamente a las personas cuyas trayectorias laborales hayan estado afectadas por el empleo no registrado (ya sea asalariado o independiente), el desempleo de larga duración o recurrente y/o la dedicación al trabajo no remunerado (que afecta en mayor medida a las mujeres). En muchos casos se trata de personas que han realizado algunos aportes, aunque no la densidad suficiente para acceder a la prestación. Por ello, además de quedar excluidas de la cobertura, estas personas frecuentemente subsidian el sistema previsional con los aportes que alcanzan a realizar.

A comienzos del siglo XXI, luego de una década caracterizada por el deterioro del mercado laboral registrado, diferentes sectores políticos confluyeron en considerar necesarias políticas de inclusión circunstanciales. La cobertura previsional de la población mayor había descendido desde 1996, cuando se ubicaba alrededor del 70%, hasta estancarse en torno al 61% entre 2002 y 2004. Así, con amplio consenso legislativo, se creó el andamiaje legal que dio lugar a una moratoria previsional que flexibilizaba las condiciones de acceso a la jubilación contributiva para las cohortes que habían cumplido, o estaban próximas a cumplir, con la edad jubilatoria.¹ En los hechos era posible jubilarse no sólo con trayectorias contributivas incompletas sino también sin tenerla en absoluto. El resultado fue una demanda masiva y posterior otorgamiento de millones de altas jubilatorias mediante los mecanismos habilitados. En pocos años, la cobertura previsional entre personas en edad jubilatoria,² que estaba en torno a 62% en 2006, llegaba al 80% en 2008 y al 85% en 2010.

Aunque no estuvo en las consideraciones de quienes redactaron proyectos en ese sentido, ni en los debates legislativos, se hizo evidente que la moratoria no solo daba respuestas al problema de acceso provocado por el deterioro del mercado laboral, sino también a los problemas de acceso propios de un sistema que excluía estructuralmente a una parte de la población. Uno de ellos fue el de las personas cuyo trabajo se realizaba fuera del mercado, es decir de manera no remunerada: se trataba de millones de mujeres que, en virtud de la división sexual del trabajo, se habían ocupado de la mayor parte de los trabajos de cuidados realizados en el ámbito privado y, no solo habían carecido de un ingreso propio durante su vida activa, sino que habían quedado tradicionalmente al margen del acceso a una jubilación propia durante su vejez. Fue tan notorio el impacto para el acceso de las mujeres, en muchos casos con nulas o muy breves trayectorias contributivas, que la moratoria se popularizó socialmente como “la jubilación de las amas de casa”. También se produjo un crecimiento categórico de las pensiones por invalidez, dando cuenta de una problemática preexistente que no daba solución a personas incapacitadas para trabajar, pero que no podían solicitar jubilación por no contar con una cobertura previsional derivada de sus actividades laborales.

Una cuestión fundamental es que el derecho reconocido a quienes accedían por moratoria no se encontraba segmentado o devaluado respecto del que se obtenía cumpliendo con las condiciones contributivas. Una vez reconocido el derecho, este no podía perderse (por ejemplo, por contar con otros ingresos), generaba derecho de herencia a pensión y su monto mínimo era el de la jubilación contributiva mínima (si bien los primeros 5 años podía descontarse un porcentaje de los haberes en concepto de cotizaciones adeudadas).

1. En 2004 se sancionó la ley 25.994 que preveía una moratoria previsional en su artículo sexto. Con el único requisito de cumplir con la edad jubilatoria al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón) era posible acceder a una prestación jubilatoria de la cual se descontarían los aportes adeudados, con un tope de hasta 60 cuotas. Por su parte, el decreto 1454/05 del año 2005 permitía a los trabajadores autónomos acreditar años de servicios anteriores a 1993 mediante una declaración jurada. Una vez registrados los mismos, se reconocía la existencia de una deuda que podía ser cancelada por medio de la moratoria desde que se cumplía la edad jubilatoria reglamentaria. (Minoldo y Peláez 2020)

2. La consideración de personas “en edad jubilatoria”, en lugar de las “mayores de 65 años”, implica incluir a las mujeres de 60 a 64 años. Ello permite reconocer el impacto de inclusión que tuvo la moratoria para las mujeres en ese tramo de edades. Sin embargo, también puede implicar subestimar la cobertura (femenina y total), en la medida que es posible que algunas mujeres esperen voluntariamente hasta los 65 años para jubilarse. Por ello, la cobertura será mayor en los estudios que la midan para personas de 65 años o más (sin considerar la menor edad jubilatoria de las mujeres) (Minoldo y Peláez 2020).

Sostener la medida de acceso habilitada a pesar de sus enormes consecuencias imprevistas, constituyó una decisión política que puede ser identificada, acaso, como la mayor política de debilitamiento del paradigma contributivo en la Argentina: implicó poner en disputa, de facto, el derecho exclusivo y excluyente de acceder a la previsión social con la condición de haber cotizado. La capitalización política de esa moratoria recurrió a ideas de reconocimiento de derechos, de reivindicación del aporte social del trabajo no remunerado realizado principalmente por mujeres, así como justicia social, teniendo en cuenta que las principales personas excluidas del sistema eran las menos favorecidas socioeconómicamente a lo largo de sus vidas.

El enorme impacto de las moratorias sobre los indicadores sociales y previsionales argentinos tuvo, como contracara, el carácter coyuntural de políticas que modificaron las condiciones de acceso solo para las cohortes de personas mayores de aquel entonces. Por ello, sostener las nuevas modalidades de acceso requería, o bien de una reforma estructural en la que no se avanzó (modificando las reglas de acceso del sistema), o de nuevas medidas de coyuntura. En 2014 se legisló una nueva moratoria, en este caso con algunas características orientadas a la focalización para limitar el acceso a jubilaciones por moratoria de quienes no tuvieran situaciones económicas vulnerables. En este caso, la retórica que acompañó la medida estuvo menos centrada en el reconocimiento de derechos y más en la justicia social.

En el año 2016, con la intención declarada de dar una solución de largo plazo que no proporcionaban las moratorias al problema de acceso, se creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). En realidad, su vigencia estaba prevista solo por tres años, cuando se preveía una reforma del sistema que finalmente no se produjo, quedando vigente de facto hasta la

actualidad. La PUAM tiene, sin embargo, características cualitativamente diferentes al acceso jubilatorio por moratoria. Se trata de una prestación institucionalmente diferenciada de las jubilaciones contributivas, con un monto por debajo de la prestación mínima del otro sistema (estipulado en el 80% del valor de la misma), incompatible con otra prestación, que no genera derecho a pensión ante el fallecimiento de la persona jubilada y tiene una edad de acceso 5 años más tarde que la prestación contributiva en el caso de las mujeres. Esto supuso un viraje de la respuesta política propuesta para el problema del acceso a la previsión social. Subrayar el carácter asistencial de la prestación y su menor calidad eran consistentes con una retórica política que enfatizaba la importancia de “premiar el esfuerzo”, refiriendo a una idea que entiende que existe un trasfondo meritocrático en la desigualdad social y se preocupa, por ello, por los incentivos perniciosos que puede suponer la falta de segmentación (para el esfuerzo individual y, como consecuencia, para la riqueza social agregada). De hecho, durante esa gestión de gobierno hubo también políticas previsionales que tendieron a la segmentación de las prestaciones por moratoria, jerarquizando las prestaciones estrictamente contributivas con beneficios específicos (así, en la reforma de la movilidad previsional de 2017 se dispuso un piso para la mínima previsional con relación al salario mínimo que solo alcanzaba aquellas prestaciones a las que se hubiera accedido cumpliendo plenamente con las condiciones contributivas). Desde el cambio de gobierno a fines de 2019, las enormes dificultades económicas por la crisis de la pandemia y de la deuda con el FMI definieron un contexto complejo para la discusión de las políticas de acceso previsionales. En definitiva, ni la PUAM ni la segmentación de los beneficios por moratoria fueron revertidos o puestas en disputa.

Desde el cambio de gobierno a fines de 2019, las enormes dificultades económicas por la crisis de la pandemia y de la deuda con el FMI definieron un contexto complejo para la discusión de las políticas de acceso previsionales.

El problema de la calidad y estratificación de la protección

Otra cuestión que hace a las características estructurales del sistema previsional argentino es la estratificación de los beneficios. Ello no sólo implica una segmentación por la que las prestaciones no contributivas tienden a ser de menor calidad, sino también una distribución de prestaciones contributivas de diferente calidad (es decir, con diferente capacidad de consumo). Ello se debe a que los haberes iniciales se estipulan con criterios de sustitución individual de ingresos laborales y tasas de reemplazo que dependen de la cantidad de años cotizados. Así, en la medida en que las desigualdades de ingresos previsionales se vinculan con desigualdades salariales y laborales, tienden a perjudicar a personas provenientes de sectores socioeconómicos menos favorecidos (cuyas trayectorias laborales son afectadas por la herencia social) así como a las que se insertan parcialmente en el trabajo mercantil (debido en gran parte a relaciones asimétricas de género). Si bien existen mecanismos redistributivos, como son los tramos mínimos y máximos de haberes y la parte de la prestación que corresponde a un componente de valor uniforme (la PBU), la diferencia entre una jubilación en el tramo mínimo y una en el tramo máximo puede ser de hasta 7 veces. Como resultado de este diseño institucional, el gasto previsional tiende a mostrar una concentración pro rico, es decir que se invierte relativamente más en los sectores económicamente más favorecidos a lo largo de sus vidas. En definitiva, el costo de esta desigualdad para los sectores desfavorecidos podría cuantificarse como la diferencia entre lo que reciben y la prestación media del sistema, que son recursos usados para poder pagar prestaciones por encima de ese nivel medio.

Las consecuencias de este esquema distributivo son múltiples. Por un lado, penaliza con menor calidad de protección a las personas que más desfavorecidas han sido socio-laboral y económicamente en sus trayectorias de vida, lo que resulta contrapuesto con principios de equidad (entendida como la distribución en función de la necesidad) y justicia social (es decir, reconociendo la base colectiva e injusta de buena parte de las desigualdades sociales producidas por el mercado), y consistente con un principio de justicia de corte meritocrático, en el que se interpreta que los logros laborales y económicos individuales se explican principalmente por el esfuerzo individual, y premiarlos no solo sería “justo” sino además conveniente económicamente, al estimular a las personas a esforzarse para obtener mejores condiciones laborales y salariales, e indirectamente favorecer el desarrollo económico general. Sin embargo, estas tensiones no siempre son identificadas de manera transparente cuando se reivindican instrumentos de derechos que refieren al principio de equidad o cuando se promueven posturas políticas que en-

fatizan en el principio de justicia social. En los hechos, la discusión de la estratificación de las prestaciones previsionales suele circunscribirse a las prestaciones de privilegio, es decir, con condiciones incluso más favorables que las del sistema contributivo general. Otra consecuencia de la pauta distributiva “sustitutiva” es que reduce el potencial redistributivo del gasto social y, en consecuencia, su capacidad para mitigar la desigualdad social y reducir la pobreza. Evidentemente, el impacto esperado del gasto social será muy diferente si, en lugar de concentrarse en los sectores más favorecidos en la escala de ingresos, se distribuye mejorando preferencialmente la situación de los sectores de la población más vulnerables económicamente o, incluso, si se distribuye con prestaciones uniformes, cuyo impacto será relativamente mayor en los sectores más desfavorecidos.

A este respecto, también las políticas previsionales del siglo XXI resultaron fuertemente disruptivas. Por un lado, si bien la implementación de la moratoria resultó en que la mayor parte del acceso habilitado se ubicara en los tramos de haber mínimos, hubo dos cuestiones clave con relación a la calidad de esos haberes. Por un lado, en muchos casos el acceso por moratoria implicó en realidad acceder a una segunda prestación, ya que se produjo un incremento sostenido en la duplicación de los beneficios (es decir, el cobro simultáneo de jubilación y pensión) que benefició particularmente a las mujeres y operó como un contrapeso del efecto de deterioro que habría supuesto, para la prestación media femenina, el acceso masivo en el tramo mínimo (ya que las mujeres fueron las que se beneficiaron en mayor medida del acceso por moratoria).³ Por otro lado, junto con el masivo acceso en el tramo mínimo, se produjo un proceso de crecimiento de la calidad del haber mínimo mayor al de las pres-



3. De hecho, las mujeres mejoraron la calidad media de su haber y se registró una reducción de la brecha de género en los niveles de prestaciones previsionales medias (Minoldo et al 2015).

taciones medias. Esto último se relaciona con una política de ingresos previsionales implementada entre 2002 y 2008, que fue socialmente conocida como “achataamiento de la pirámide”.

En esos años transcurría un proceso inflacionario que comenzó en la devaluación de 2002 y la salida de la convertibilidad, y no existían mecanismos automáticos de indexación de los haberes. La medida para otorgar aumentos en concepto de movilidad era el decreto presidencial y lo que ocurrió fue que los decretos establecieron ajustes diferentes para los distintos tramos de haber, priorizando el incremento de los haberes mínimos por sobre el resto. Como resultado, la prestación media recuperó valor real de manera más lenta y las más altas en algunos casos quedaron rezagadas frente a la inflación. Las más bajas, en cambio, acumularon incluso un crecimiento en términos reales del 64,1%. Así, se disputó de facto la idea de que el monto de las jubilaciones debe seguir vinculado a los ingresos salariales individuales, incluso al costo de aceptar una bajísima calidad mínima de protección. En definitiva, se abrió una tensión entre la idea de justicia como segmentación según ingresos previos y una que priorizaba elevar el piso reduciendo la desigualdad.

El final de este ciclo se produjo con la sanción en 2008 de la ley de movilidad previsional, que comenzó a regir en 2009, dando respuesta a las orientaciones que dejó asentadas la Corte Suprema de Justicia que, frente al enorme litigio que se generó entre titulares de las prestaciones más altas, consideró que se estaba incumpliendo el derecho constitucional a la movilidad y recomendó que se implemente un mecanismo de actualización automático de las prestaciones. Desde entonces, no se debatieron ni exploraron otros mecanismos, con menor precariedad institucional, para poner en disputa la lógica de distribución sustitutiva.

En 2016, de la mano de la política previsional macrista, se produjo un nuevo hito en lo que refiere a la distribución de las prestaciones previsionales. La ley llamada de “Reparación Histórica” dispuso un recálculo de los haberes de las personas que habían sido perjudicadas por la falta de movilidad automática hasta 2008, impactando en mayor medida en los tramos de haber más altos y entre personas que habían accedido con condiciones contributivas. Así, el resultado fue un refuerzo de la estratificación previsional, revirtiendo los efectos que quedaban de los años en que se redujo la desigualdad. En un principio esto no se hacía a costa del valor de las prestaciones más bajas, sino mejorando diferencialmente las prestaciones identificadas como beneficiarias. Sin embargo, luego de aumentar para ello el gasto previsional sin que ello redunde en una mejora de la calidad mínima de protección, se avanzó en políticas de recorte generalizado en la calidad de los haberes previsionales, tanto mediante el cambio de la fórmula de movilidad (que en su primera aplicación sustituía una recomposición semestral con una trimestral), como por el impacto sobre dicha fórmula del deterioro generalizado de los salarios. Como consecuencia, en el balance de la gestión, se produjo un aumento de la desigualdad a costa de una pérdida mayor de la calidad de las prestaciones más bajas (aunque el conjunto también tuvo un deterioro como saldo final). Con el cambio de gobierno, en 2019, se declaró la emergencia económica, social y sanitaria y se puso en suspenso la aplicación de la fórmula de movilidad implementada en 2017, que sería reemplazada provisionalmente por aumentos mediante decretos presidenciales. Luego de distribuir pagos por única vez (bonos) que beneficiaban exclusivamente a los tramos más bajos de haberes, se dispuso una movilidad para marzo de 2020 que tam-



bién favorecía a quienes tenían menores ingresos jubilatorios, ya que una parte de la movilidad se entregaba como un monto uniforme, en lugar de ser relativo al ingreso previo. Así, a menor ingreso, mayor era el aumento proporcional conseguido. Sin embargo, esta orientación de la política fue luego dejada de lado. La discusión por la política de ingresos previsionales se centró en el debate acerca de cuál era la fórmula de movilidad que mejor combinara la “sostenibilidad” y la capacidad de, por un lado, evitar el deterioro de los haberes en un contexto inflacionario y, por otro, impulsar su crecimiento real cuando crecieran los salarios. La desigualdad interna del sistema, los mecanismos redistributivos y la segmentación entre prestaciones contributivas y no contributivas no volvieron a ocupar un lugar central en el debate previsional. De hecho, vale notar que cuando el oficialismo recupera su propia historia previsional, hoy refiere a la política previsional en clave de mejora a la inclusión y a la movilidad, pero no al proceso previo en el que redujo fuertemente la desigualdad. Ese debate pareciera, al menos por ahora, quedar en suspenso.

El problema del financiamiento y la sostenibilidad

El financiamiento del sistema previsional es, supuestamente, contributivo. Así, las jubilaciones y pensiones pagadas en un momento se financiarían con los aportes de trabajadores y las contribuciones patronales de quienes se encuentran en actividad. En este esquema, existen diferentes factores que pueden deteriorar el financiamiento. Por un lado, la evolución del mercado laboral: el deterioro del empleo, y/o de su nivel de formalidad, así como el deterioro de la distribución primaria en detrimento de los ingresos laborales.

Existen también razones estructurales que pueden explicar la expansión de las obligaciones a un ritmo diferente al de la recaudación contributiva. Primero la maduración del sistema, y luego el cambio en la estructura por edades modifican la relación entre cotizantes y beneficiarios del sistema. El proceso conocido como “envejecimiento de la población” implica que las personas mayores incrementan su participación en la población total y, para mantener ingresos relativos idénticos, debería destinarse a esas edades una mayor parte de la riqueza. Sin embargo, aún en un contexto de crecimiento y con una participación estable de los salarios en el ingreso total, la recaudación contributiva no se expandirá en términos relativos al PBI, en tanto constituye un determinado porcentaje calculado sobre la masa salarial. Que la recaudación contributiva incremente su peso en el PBI re-



queriría, o bien que el salario mejore su parte en la distribución primaria, o bien que se eleven las tasas de cotización. Y dicha mejora debería ser constante, para ir ajustándose al sostenido incremento relativo de la población mayor. Frente a la persistente brecha entre las obligaciones del sistema y la recaudación contributiva, o bien se deteriorará el ingreso relativo transferido a las personas mayores, o bien el sistema deberá financiarse con otros recursos. Así, incluso dejando a un lado la preocupación por los problemas de exclusión de los sistemas contributivos, la sostenibilidad de las prestaciones estrictamente contributivas no puede garantizarse solo con un financiamiento basado en cotizaciones. Mucho menos, claro está, si además ocurre lo contrario a lo que requiere la expansión de los recursos, es decir, se reducen las tasas de cotización y/o se deteriora la participación de los ingresos laborales en la distribución primaria.

Desde la creación del sistema nacional de seguridad social hasta principios de los años sesenta el sistema era superavitario ([Minoldo y Peláez, 2020](#)), como es de esperar durante el proceso de maduración de sistemas que va incorporando beneficiarios gradualmente. En cambio, desde finales de los años setenta, el sistema comenzó a tener una recaudación insuficiente para financiar el conjunto de sus obligaciones. Los problemas se profundizaron por el impacto de las diferentes crisis económicas, pero también por los sucesivos recortes de las contribuciones patronales. Como consecuencia, el financiamiento no contributivo forma parte de los recursos del sistema desde hace décadas. Desde comienzos de los años noventa, por ejemplo, se le asigna al sistema previsional una parte de la recaudación por el IVA (el 11%) y por el impuesto a Bienes personales (el 90%). En 1992, con un contexto crítico para las cuentas previsionales, las provincias y el Estado nacional consensuaron, mediante un pacto federal, destinar al sistema el 15% de la recaudación por impuestos coparticipables. En 1994 las dificultades de financiamiento se agudizaron con la implementación de la reforma que creaba un sistema mixto con un pilar de administración privada. Mientras el Estado seguía a cargo del pago de las jubilaciones ya adjudicadas con el sistema anterior, en torno al 80% de los aportes de trabajadores comenzaron a dirigirse a las AFJP. Además, las contribuciones patronales, que seguía recaudando el sector

público, tuvieron sucesivas reducciones, supuestamente en el marco de políticas para estimular el empleo. En ese contexto, las provincias fueron renovando el consenso para ceder parte de la masa coparticipable y se fueron añadiendo nuevas asignaciones específicas de diferentes tributos hasta fines de los años noventa. Al comenzar el siglo XXI, la recaudación contributiva representaba en torno al 40% del financiamiento del sistema. En 2007 se aprobó una ley que permitió a los afiliados volver al reparto y en 2008, con amplio consenso legislativo, se aprobó la reestatización del sistema previsional. Si bien ello implicó un aumento de las jubilaciones a cargo del Estado, se trataba solo del 10% de las jubilaciones contributivas vigentes, de las cuales una parte (la PBU y, si correspondía, la PC) ya era abonada por el sistema público. Como contracara, el Estado recuperó el conjunto de los aportes de los trabajadores, cuyo valor real se incrementaba además por la recuperación de los salarios y del empleo.⁴ Así, al comparar con la recaudación contributiva de 2006, la de 2009 se había incrementado en un 240% en términos reales. Ese año, sin embargo, la recaudación contributiva no llegaba a constituir el 60% del total.

La expansión de la recaudación de la seguridad social en su conjunto desde comienzos del siglo XXI desplazó la discusión acerca de la sostenibilidad del sistema previsional, incluso en un contexto de expansión de los gastos, debido tanto a las políticas de acceso antes mencionadas como a la recomposición y mejora de la calidad media de las prestaciones. Sin embargo, si bien parte de esa mejora de la recaudación se explicaba por el aumento de la recaudación contributiva (en parte por recuperar el total de las cotizaciones y por recomponer los aportes patronales, pero también por la recuperación económica que impactaba en el crecimiento de la masa salarial sobre la que se cotizaba), otra parte se explicaba por el crecimiento de la recaudación impositiva también destinada al sistema, en el marco de un proceso de recuperación económica. No se abordó políticamente la cuestión de la relevancia y legitimidad de dichos recursos para la sostenibilidad del sistema, tanto por sus eventuales dificultades endógenas como para financiar la expansión de derechos. El costo de no haber dado el debate en aquel entonces llegó pocos años después.

4. Además, las inversiones de las AFJP constituyeron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuyos rendimientos pasaron a constituir una nueva fuente de financiamiento del sistema.

Por un lado, no se sostuvo el consenso para sostener la asignación del 15% de la masa coparticipable de impuestos que, finalmente, comenzó a ser restituido a las provincias a partir de 2016.⁵ Por otro, irrumpió el discurso de un sistema deficitario frente a la constatación de que demandaba recursos adicionales a los contributivos. Dicho déficit se atribuyó, además, a las obligaciones asumidas en el marco de las políticas de acceso implementadas los años previos. No solo se puso en duda la legitimidad de transferir al sistema otros recursos públicos, sino que se recurrió a la idea de que parte de la expansión de derechos se había hecho a costa de los jubilados del sistema contributivo recurriendo, para pagar las jubilaciones por moratoria, a los recursos recaudados de manera contributiva. Aquella retórica recuperó una idea previa, con fuerte arraigo social, que refiere al problema del uso ilegítimo de “la plata de los jubilados” como el origen de todos los problemas de financiamiento de la seguridad social. Si la idea refería en un principio a la inquietud por que el dinero previsional se use para otros fines que la protección, en las últimas décadas su significado se fue centrando en la idea de que un sector de los jubilados, que son quienes cotizaron, tiene el legítimo derecho sobre los recursos previsionales. Fue con ese sentido que la idea fue incorporada en la retórica previsional macrista, completando de esta manera el posicionamiento simbólico fuertemente ubicado en el paradigma contributivo. Sin embargo, paradó-

jicamente, y agudizado por el incremento de las prestaciones contributivas dispuesto por la Reparación Histórica del gobierno de Macri, lo cierto es que las prestaciones contributivas no pueden financiarse solo con recursos contributivos. En 2018, solo 56,3% de la prestación previsional media contributiva fue financiada genuinamente con recursos previsionales contributivos. El porcentaje alcanza el 67,6% si aceptamos como legítima la redistribución entre subsistemas contributivos (Minoldo y Peláez, 2020b).

De lo hasta aquí descrito puede advertirse, por un lado, que la sostenibilidad del financiamiento contributivo tiene problemas que exceden la expansión de obligaciones no contributivas, vinculadas por un lado a las políticas que redujeron el financiamiento del sistema público, el efecto de las fluctuaciones en el mercado laboral y la distribución primaria, pero incluso el impacto del fenómeno demográfico de envejecimiento de las poblaciones. Por otro lado, es posible poner en cuestión que el financiamiento “genuino” del sistema solo corresponda con el estrictamente contributivo. Se trata, en todo caso, de un objeto de disputa social y política tanto la legitimidad de incorporar en el sistema otro tipo de financiamiento, como la de implementar una protección con criterios de acceso y distribución no necesariamente orientados por criterios contributivos (es decir, en función de las cotizaciones realizadas).

El gasto previsional tiende a mostrar una concentración pro rico, es decir que se invierte relativamente más en los sectores económicamente más favorecidos a lo largo de sus vidas

5. Con la mejora de la recaudación previsional en un contexto de reactivación económica, el consenso federal respecto de ceder 15% de la coparticipación había comenzado a deteriorarse y, desde 2006, la transferencia de esos recursos a la seguridad social se basó en una ley aprobada por la legislatura nacional. Sin embargo, en 2016 la CSJN consideró que no se podía disponer de recursos coparticipables con dicho mecanismo, sino que solo era posible mediante un pacto federal. Finalmente, en 2016, el nuevo pacto federal realizado dispuso una restitución gradual de dichos recursos a las provincias.

Desafíos abiertos y pendientes para la previsión social argentina

La cotización como condición de acceso suele asociarse con la idea de que la protección es para “trabajadores” y funciona como “reconocimiento al esfuerzo”. Pero ¿qué pasaría al reconocer como trabajo socialmente útil, y como esfuerzo, el trabajo no remunerado que no está en condiciones de cotizar? ¿Y si traemos el trabajo mercantil no registrado en escena? ¿Acaso no es trabajo y acaso su condición de no registrado, y las oportunidades para acceder al mismo, tienen realmente que ver con la dimensión del esfuerzo? Es más, ¿qué pasaría si pusiéramos en entredicho que sea necesario acreditar la condición de trabajador para acceder a un derecho que puede concebirse, también, como el derecho social de cualquier persona mayor?

La cotización como condición de acceso suele ponerse también en el lugar de los “incentivos” al trabajo. ¿Acaso la mayoría toma sus decisiones laborales y económicas actuales pensando en su seguridad económica en 30, 20 o 10 años a futuro? Acceder al trabajo registrado, y a salarios más altos, ¿se explica principalmente por la falta de incentivos? La condición de registro del trabajo, en el caso de los asalariados, ¿es una libre decisión de cada trabajador?

La cotización como condición de acceso suele asociarse también con la idea de que la jubilación ha sido individualmente “ganada” por el aporte realizado al financiamiento, algo así como

un ahorro propio o un salario diferido. ¿Qué pasaría si ponemos en disputa que la protección social deba ser financiada por los propios beneficiarios, como si se tratase de prestaciones obtenidas en el mercado y no de un esquema público con margen para redistribuir con criterios y prioridades diferentes de las mercantiles? ¿Qué pasaría si discutimos, además, que las prestaciones contributivas puedan ser financiadas, de manera sostenible, solo por cotizaciones?

En la medida que la sostenibilidad de la previsión social requiera un financiamiento no contributivo, y que el modelo contributivo de protección no se ajuste a los compromisos asumidos en instrumentos de derechos, ni a expectativas sociales y políticas depositadas en el sistema de jubilaciones, ¿por qué debería sostenerse acríticamente un modelo de protección basado en reglas de acceso, distribución y financiamiento contributivas? En la Argentina el debate ya fue abierto y se trata de disputas que merece la pena no dar por cerradas. Para evitar que las políticas tengan impactos apenas circunstanciales, y el camino pueda ser rápidamente desandado en gobiernos posteriores, es necesario abrir y dar este debate político de manera frontal y transparente, resolver las contradicciones y llevar a fondo las consecuencias del actual paradigma contributivo de la seguridad social. Se trata de una condición clave para generar las condiciones de legitimidad que permitan avanzar en reformas estructurales de las características excluyentes y regresivas de la previsión social argentina.





por **CARLOS ANÍBAL RODRÍGUEZ**. *Médico, especializado en medicina del trabajo, completó su formación en la Clínica del Lavoro Luigi Devoto (Italia). Experto de la Organización Internacional del Trabajo en salud y seguridad en el trabajo. Docente del Centro Internacional de Formación de la OIT en Torino (Italia).*

EL ARTÍCULO ANALIZA LAS ACCIONES FUNDAMENTALES QUE DEBEN DESARROLLARSE PARA PREVENIR LOS DAÑOS, EN ALGUNOS CASOS LETALES, QUE LES GENERA A LAS PERSONAS SU ACTIVIDAD LABORAL.

INTRODUCCIÓN A UN CAMBIO PROFUNDO EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO



Habrá que revisar el sistema de cobertura de accidentes y enfermedades del trabajo. Una cobertura de este tipo no puede albergar instituciones con ánimo de lucro. A la hora de cambiar se eligió la peor alternativa: entregar la salud de los trabajadores a las compañías de seguro.

Según la OIT, dos millones ochocientos mil trabajadores mueren cada año a causa de los accidentes y enfermedades laborales, causadas por las malas condiciones de trabajo.

Se trata también de una “pandemia letal, aunque de otro tipo”, que ya ha causado la muerte a unos 15 millones de personas entre 2010 y 2020, que día tras día acaba con la vida de 7.200 trabajadores diarios, y que, año tras año, suma millones de muertes sin que vaya remitiendo. Al contrario, las víctimas mortales anuales siguen aumentando: en 2013 las muertes eran 2,34 millones, que pasaron a ser 2,78 millones en 2017. Más de 2 millones corresponden a las enfermedades del trabajo que en la práctica aparecen como el efecto censurado del trabajo. Su subregistro es apabullante.

En un artículo publicado el 17 de mayo, los autores, de instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señalan que, cada año, 750.000 personas mueren de enfermedad coronaria isquémica y apoplejía, debido a largas horas de trabajo (la enfermedad coronaria isquémica involucra la arteriosclerosis). En otras palabras, más gente muere por trabajo excesivo que de malaria. Una parte de estos muertos son nuestros y el objeto de mi presentación es reflexionar sobre lo que deberíamos hacer. Lo cierto es que el trabajo en nuestros días está sujeto a severos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos que impactan en las condiciones de vida y de trabajo y consiguientemente en la salud. Como país estos cambios nos importan y deberíamos actuar en consecuencia. Por ello voy a compartir con ustedes un paquete de propuestas.

Necesidad de definir un marco conceptual

Se hace necesario, además de desarrollar la mirada a partir de la noción de condiciones y medio ambiente de trabajo, ampliar el marco e integrar la humanización del trabajo. Por otra parte, el siglo XXI nos enfrenta a desafíos muy concretos. El primero es evitar el peligroso cambio climático y el deterioro de los recursos naturales que podrían socavar gravemente la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Luego está la necesidad de abordar los riesgos psicosociales que parecen adquirir una gran frecuencia.

El ensamble entre el medio ambiente de trabajo y el medio ambiente general

El Papa nos dice, en la presente conferencia internacional del trabajo: “...nuestra vocación al trabajo está también indisolublemente conectada con la forma en la que interactuamos con el medio ambiente y la naturaleza. Estamos llamados a trabajar en el ‘cultivo y mantenimiento’ del jardín del mundo (cf. Gn 2, 15), es decir, a cultivar la tierra para que sirva a nuestras necesidades sin dejar de cuidarlo y protegerlo”¹. El trabajo es camino de crecimiento, pero solo si es un crecimiento integral que contribuye a todo el ecosistema de la vida: a los individuos, las sociedades y el planeta.

A lo largo de las cuatro últimas décadas, más del 70% de las infecciones emergentes han sido zoonosis, es decir, enfermedades infecciosas animales transmisibles al ser humano.

Fiebre hemorrágica de Crimea-Congo, virus del Ébola y enfer-

1. https://www.hoac.es/2019/06/27/mensaje-del-papa-francisco-a-la-reunion-centenaria-de-la-oit/#_ftn6

medad por virus de Marburgo, fiebre de Lassa, coronavirus del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y síndrome respiratorio agudo grave (SRAG), virus de Nipah y enfermedades asociadas al henipavirus, fiebre del Valle del Rift, virus de Zika son ejemplos de estas enfermedades emergentes.

En ese sentido, la imprevisibilidad creciente del clima mundial y las interacciones locales entre hombre, animal y ecosistema, cada vez más estrechas en ciertos lugares del planeta, tienen un papel principal en la aparición de nuevas infecciones en el seno de las poblaciones humanas.

De este modo, es posible que el aumento de las temperaturas medias haya tenido un efecto significativo en la incidencia de la fiebre hemorrágica de Crimea-Congo, causada por un virus transmitido por las garrapatas, así como sobre la persistencia del virus de Zika, transmitido por los mosquitos en las regiones subtropicales y templadas, como acontece en la Argentina.

El consumo de carne de animales salvajes y su comercio, consecuencia de la demanda creciente de proteínas de origen animal, también provocan cambios importantes en los contactos entre los seres humanos y los animales. Hay estudios que han demostrado que las epidemias de SRAG y de Ébola estuvieron directamente ligadas al consumo de carne de animales salvajes infectada. Además, la fiebre de Lassa y las enfermedades debidas al virus de Marburgo y del Ébola cobraron fuerza en África Occidental y Central, donde el consumo de carne de animales salvajes es cuatro veces superior al de la Amazonia, que es, sin embargo, más rica en biodiversidad.

Un riesgo adicional es la expansión de la agricultura y de la ganadería. Con el fin de responder a la demanda siempre creciente de las poblaciones humanas, hay que conquistar nuevos espacios, deforestando y desbrozando. Ahora bien, sabemos que esos nuevos usos de la tierra pueden desencadenar la aparición de enfermedades infecciosas, ya que favorecen el contacto con organismos rara vez encontrados hasta la fecha. Así, en las islas de Sumatra, la migración de los murciélagos de la fruta provocada por la deforestación debida a los incendios de su selva condujo a la aparición de la enfermedad de Nipah entre los ganaderos y el personal de los mataderos de Malasia.

Existe una demanda real para que se exploren formas productivas que garanticen un desarrollo ecológico y socioeconómico sostenible. Dentro de los aspectos a profundizar está el desarrollo de empleos verdes. Pero vamos a profundizar en la pandemia que nos está golpeando.

Durante el último siglo se han revelado cambios a gran escala en el tipo de vegetación de la provincia de Yunnan, también en el sur de China, y las regiones adyacentes en Myanmar y Laos.

Los cambios climáticos, incluidos el aumento de la temperatura, la luz solar y el dióxido de carbono atmosférico, que afectan el crecimiento de plantas y árboles, han cambiado los hábitats naturales de matorrales tropicales a sabanas tropicales y bosques caducifolios.

Esto creó un entorno adecuado para el desarrollo de muchas especies de murciélagos que viven predominantemente en los bosques. La cantidad de coronavirus en un área está estrechamente relacionada con la cantidad de diferentes especies de murciélagos presentes. El estudio encontró que otras 40 especies de murciélagos se han trasladado a la provincia de Yunnan, en el sur de China, en el siglo pasado, albergando alrededor de 100 tipos de coronavirus transmitidos por murciélagos.

“Comprender cómo ha cambiado la distribución global de las especies de murciélagos como resultado del cambio climático puede ser un paso importante en la reconstrucción del origen del brote de Covid-19”, dijo el Dr. Robert Beyer, investigador del Departamento de Zoología de la Universidad de Cambridge y primer autor del estudio.

La población mundial de murciélagos porta alrededor de 3.000 tipos diferentes de coronavirus, y cada especie de murciélago alberga un promedio de 2,7 coronavirus, la mayoría sin mostrar síntomas. Un aumento en la cantidad de especies de murciélagos en una región en particular, impulsado por el cambio climático, puede aumentar la probabilidad de que un coronavirus dañino para los humanos esté presente, se transmita o evolucione allí. Cuando el cambio climático alteró los hábitats, las especies abandonaron algunas zonas y se trasladaron a otras, llevándose sus virus –explica Beyer–. Esto no solo alteró las regiones en las que están presentes los virus, sino que muy probablemente permitió nuevas interacciones entre los animales y los virus. La mayoría de los coronavirus transmitidos por los murciélagos no pueden afectar a los humanos. Pero es muy probable que varios coronavirus que se sabe infectan a los humanos se hayan originado en los murciélagos, incluidos tres que pueden causar muertes humanas: el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) CoV y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS) CoV-1 y CoV-2.

La región identificada por el estudio como un punto crítico para un aumento impulsado por el clima en la riqueza de especies de murciélagos también alberga pangolines, que se sugiere que actuaron como huéspedes intermediarios del SARS-CoV-2 haciendo que se transmitieran o evolucionaran virus más dañinos. Incorporar estos conocimientos resulta vital para desarrollar la salud y seguridad en el trabajo. Finalmente debería ser hija directa de la salud pública.

Los riesgos psicosociales

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los riesgos psicosociales son “aquellas características de las condiciones de trabajo que afectan la salud de las personas a través de mecanismos psicológicos y fisiológicos, a los que se llama estrés”.

En España se denomina factores psicosociales a aquellos factores de riesgo para la salud que se originan en la organización del trabajo y que generan respuestas de tipo fisiológico (reacciones neuroendocrinas), emocional (sentimientos de ansiedad, depresión, alienación, apatía, etc.), cognitivo (restricción de la percepción, de la habilidad para la concentración, la creatividad o la toma de decisiones, etc.) y conductual (abuso de alcohol, tabaco, drogas, violencia, asunción de riesgos innecesarios, etc.) que son conocidas popularmente como “estrés” y que pueden ser precursoras de enfermedad en ciertas circunstancias de intensidad, frecuencia y duración.

Según la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, la mitad de la población laboral padece estrés relacionado con el trabajo, y la mitad de las jornadas perdidas guardan relación con la misma causa.

Es indispensable incluirlos, reconocerlos, identificarlos y valorarlos, para lo cual resulta indispensable llamar a una reunión tripartita para definir estos puntos.

Dotarnos de una estructura jurídica preventiva

Nuestras normas adolecen de:

- No establecimiento claro de derechos y obligaciones.
- No establecimiento de ámbitos de participación.
- No establecimiento de ámbitos de articulación de los distintos actores del Estado con incumbencia en el tema.
- Obsolescencia del modelo de servicios.
- Falta de adecuación a la norma del Mercosur en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- Falta de adecuación a los convenios 155 y 187 de la OIT.
- Considerar al trabajador como un ser carente de psiquis.
- Una visión de la salud limitada y mercantilista.

Es indispensable una legislación preventiva que debe ocuparse de dar cobertura no solo de las empresas formales sino también de las de trabajo informal, de los trabajadores marginales, de los precarizados, de los olvidados. Lo prioritario en esto es trabajar en una norma preventiva que surja de la democracia y que vea los problemas de la salud y seguridad en el trabajo como una cuestión de salud pública y por lo tanto no encerrada entre los muros de la empresa y las compañías de seguro. De esta forma los aspectos inherentes a la SSO, además del rol del Ministerio de Trabajo desde el punto de vista fiscalizador, deberán ser incluidos en la atención primaria de la salud.

La participación de los trabajadores en la gestión de la prevención deberá quedar establecida en todos los niveles: nacional, provincial y de empresa.

Al mismo tiempo habrá que revisar el sistema de cobertura de accidentes y enfermedades del trabajo. Una cobertura de este tipo no puede albergar instituciones con ánimo de lucro. A la hora de cambiar se eligió la peor alternativa: entregar la salud de los trabajadores a las compañías de seguro.

1. Contar con un marco institucional sólido

El Ministerio de Trabajo y las áreas de trabajo de los gobiernos provinciales son insuficientes para el desafío que tienen por delante. Existe la necesidad de incorporar la transversalidad con otros ministerios. El Ministerio de Salud y la incorporación de la salud a la atención primaria resultan urgentes e indispensables. Pero también se necesitará al resto de los ministerios para programas específicos.

2. Establecimiento de un Programa Nacional

Precedida por la definición de una política nacional coherente y consensuada deberá elaborarse un programa nacional dirigido a enfrentar los riesgos para la salud más graves y frecuentes. Junto a la política debe prepararse el perfil nacional en seguridad y salud en el trabajo.

El perfil nacional resume la situación existente en el país en materia de seguridad y salud en el trabajo. Identifica, entre otras cuestiones, la legislación, la infraestructura y los recursos pertinentes, así como la situación nacional actual respecto de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. El análisis de esta información sirve para identificar las fortalezas y debilidades que pueden abordarse mediante programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo adecuadamente diseñados, para mejorar el entorno de trabajo de forma continua y progresiva en lo que respecta a la seguridad y la salud en el trabajo. Entre los aspectos a abordar dentro de este plan destacarán, entre otros, los siguientes.

- Definir riesgo psicosocial, las formas de prevención, diagnóstico y tratamiento de las condiciones de trabajo.
- Identificar, evaluar, prevenir y controlar las condiciones y las exposiciones peligrosas en el trabajo. En especial la sustancias cancerígenas y las que alteran la reproducción.
- Identificar, evaluar, prevenir y controlar las condiciones de trabajo que dan lugar a trastornos musculoesqueléticos.
- Aumentar el acceso y la cobertura de los servicios de salud para los trabajadores.
- Promover la salud, el bienestar y el trabajo saludable en el lugar de trabajo.

► Fortalecer la capacidad de diagnóstico, los sistemas de información, la vigilancia epidemiológica y la investigación de las enfermedades, los accidentes y las muertes en el trabajo.

► Actualización del listado de enfermedades profesionales dentro de la reforma total del sistema de cobertura. Esto implica redefinir las afecciones relacionadas con el trabajo y redefinir el concepto de enfermedad profesional. La definición actual promueve a risa si no fuera dramática (son las que están en el listado).

Un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo (SST) debe: (a) promover el desarrollo de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud; (b) contribuir a la protección de los trabajadores, mediante la eliminación o minimización, tanto como sea razonablemente práctico, de los peligros y riesgos relacionados al trabajo, en conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, a fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes en el trabajo, y promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo; (c) ser formulado y revisado sobre la base del análisis de la situación nacional en materia de SST, incluyendo el análisis del Sistema Nacional de SST; (d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y (e) ser apoyado, cuando sea posible, mediante otros programas nacionales complementarios y planes que asistan el logro progresivo de un ambiente de trabajo seguro y saludable.

Asimismo, el Programa Nacional de SST debe:

► Ser preparado a nivel de país e involucrar a todos los ministerios u organismos relevantes que estén relacionados a la SST.

► Estar basado en el Perfil Nacional de SST y otros documentos analíticos relevantes, y abordar tanto las prioridades como las brechas identificadas dentro del marco existente.

► Ser desarrollado con debida consideración a los instrumentos existentes de la OIT sobre SST (Convenios y Recomendaciones, además de otros instrumentos, tales como Códigos de Prácticas y Guías adoptados en esta área), y, en primera instancia, al Convenio 187 del año 2006 y la Recomendación N° 197, y otros Convenios de la OIT sobre SST ya ratificados.

► Hacer mejor uso de las estructuras, procedimientos y recursos ya existentes en este campo.

► Mejorar la coordinación entre todas las partes involucradas mediante objetivos comunes y programas de trabajo en conjunto, con el objetivo de hacer uso más eficiente de los recursos y conseguir mejores resultados, como consecuencia de las sinergias generadas.

Finalmente para poder trabajar en el desarrollo del Plan Nacional el Estado debe contar con una institución con capacidad de investigación y formación. Es decir, resulta indispensable crear el Instituto para la Salud de los Trabajadores. Con estas medidas comenzaríamos a trabajar en serio.

Es indispensable una legislación preventiva que debe ocuparse de dar cobertura no solo de las empresas formales sino también de las de trabajo informal, de los trabajadores marginales, de los precarizados, de los olvidados.



<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar>