

La informalidad laboral produce una desigual reducción de la pobreza entre las provincias.

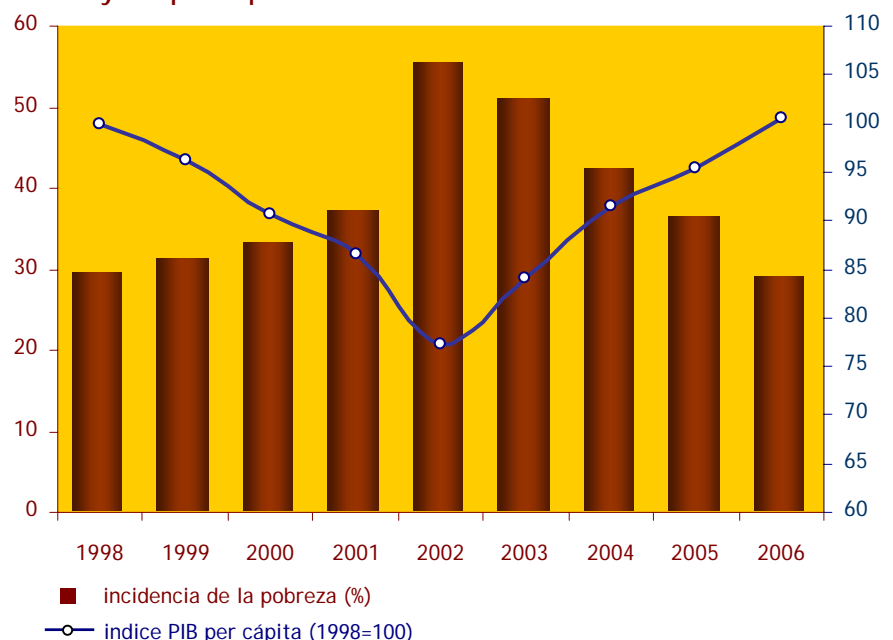
El análisis de los indicadores sociales correspondientes a los principales aglomerados del país muestra que la reducción de la pobreza ha sido más débil en las regiones más pobres, que más necesitan de la recuperación social. En este sentido, la evidencia muestra que la forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico depende, de manera decisiva, de cómo funciona el mercado laboral.

En este número de Empleo y Desarrollo se propone que la decisión de avanzar en la formalización de las actividades productivas y las relaciones laborales no sólo permitiría alcanzar resultados más rápidos y contundentes en la lucha contra la pobreza, sino que también contribuiría a reducir las disparidades territoriales en la distribución del ingreso.

Los indicadores disponibles sobre la incidencia de la pobreza muestran que la recuperación económica sigue generando mejoras en la situación social. En 2006 el PIB per cápita superó el máximo histórico de 1998 y la pobreza retornó a niveles similares a los de ese año. Aunque las tendencias son positivas, los datos también demuestran que aún subsisten importantes desafíos: si bien cuatro años de fuerte crecimiento fueron suficientes para revertir las secuelas más agudas de la crisis, todavía no han tenido un impacto relevante a la hora de superar los problemas distributivos estructurales que afectan a la sociedad argentina desde larga data. Prueba de ello es que la pobreza sigue afectando, en promedio, a más de uno de cada cuatro argentinos.

Gráfico 1:

Pobreza y PIB per cápita



Fuente: elaboración propia, en base a datos de Ministerio de Economía e INDEC.

empleo y DESARROLLO SOCIAL

Estas evidencias respaldan la necesidad por profundizar en políticas de reducción de la pobreza: lo complejo es definir cuáles serían los componentes que debieran conformar una estrategia adecuada en este campo. Un breve análisis acerca de cómo operan las diferentes combinaciones de instrumentos sirve para arrojar luz al respecto.

Simplificando algo las cosas, una primera alternativa consistiría en mantener altas tasas de crecimiento e introducir algunas intervenciones del tipo tradicional en el mercado formal de trabajo, por ejemplo, elevando el piso de las remuneraciones a través de ajustes en el salario mínimo y los básicos de convenio. Este enfoque está en sintonía con la "teoría del derrame" y asume, como supuesto clave, que un aumento en el ingreso de trabajadores formales -aquellos con el mayor nivel de ingresos- impactará positivamente o "arrastrará" a las remuneraciones del trabajo informal -principal fuente de ingresos de las familias pobres. En otras palabras, en la medida en que crezca el salario de los trabajadores de altos ingresos (predominantemente formales), habrá mayores chances de que crezcan los salarios más bajos (predominantemente informales).

Una visión alternativa asume que el efecto "derrame" no resulta tan automático ni pleno y que, por lo tanto, sería recomendable actuar de manera directa sobre la informalidad. La hipótesis subyacente es que el funcionamiento del mercado de trabajo requiere de un conjunto de políticas mucho más ambiciosas e integrales que los tradicionales incrementos del salario mínimo y los básicos de convenio. Para redistribuir ingresos se debe actuar directamente sobre la informalidad, que es el segmento del mercado laboral en el cual las políticas tradicionales no tienen efecto -o en el mejor de los casos un impacto limitado. Una estrategia de este tipo asume que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para promover el desarrollo social, básicamente debido a que la forma en que se distribuyen los incrementos del ingreso dependen, de manera decisiva, de cómo funciona el mercado laboral.

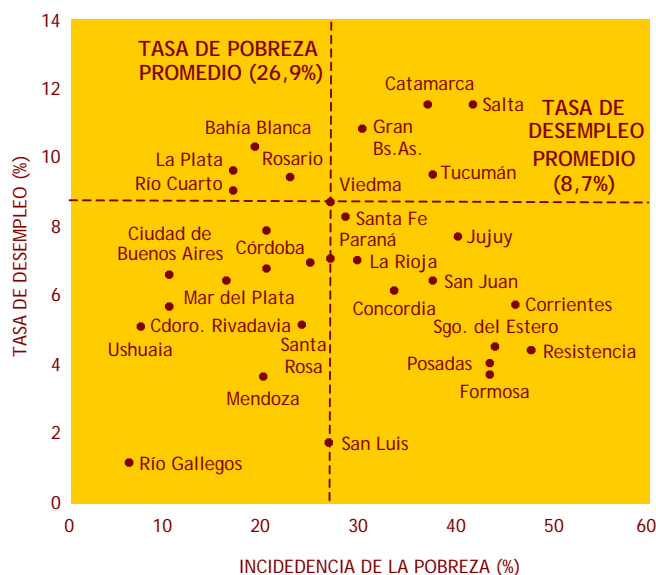
Los vínculos entre mercado laboral y pobreza

Los vínculos entre el mercado laboral y la pobreza pueden ser ilustrados de diferentes maneras. Una forma práctica consiste en desagregar la información socio-económica que produce la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC para los 31 grandes aglomerados de todo el país y asociar las diferencias en los indicadores sociales a la forma en que funcionan los mercados laborales de cada región. A partir de este análisis, en el Gráfico 2 se observa un fenómeno interesante: **no es posible detectar correlación alguna entre desempleo y pobreza**. Por ejemplo, en los centros urbanos del Noreste las tasas de desempleo son muy bajas (4,6% en promedio) y la proporción de la población que vive en la pobreza es muy alta (45,7%). Este resultado es indicativo de que una tasa de desempleo muy inferior al promedio nacional

-incluso más baja que las prevalecientes en los países desarrollados- no necesariamente está asociada con la prosperidad y la equidad.

Grafico 2:

Pobreza y desempleo (*)
(31 aglomerados urbanos)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

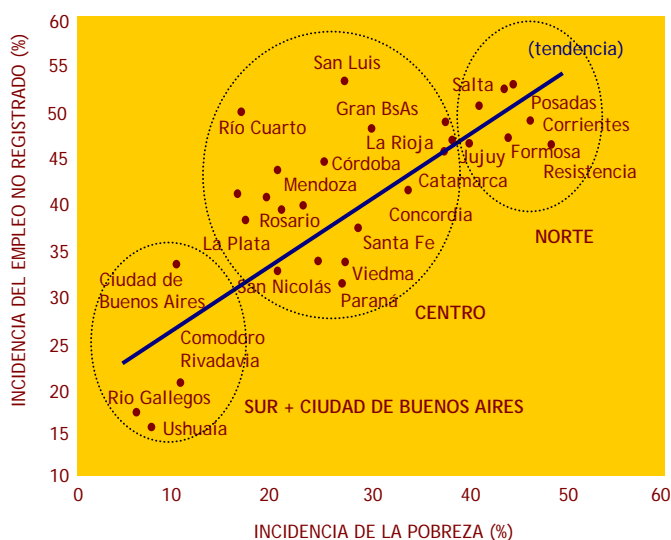
Por el contrario, cuando se compara la pobreza con la calidad del empleo aparece una relación mucho más estrecha. El Gráfico 3 muestra la asociación entre pobreza y la proporción de asalariados no registrados o "en negro" para los principales aglomerados del país. En esta comparación resulta inmediata **la alta correlación que existiría entre la segmentación del mercado laboral y la marginalidad social**: en un extremo aparecen las ciudades del norte del país, donde más del 48% del empleo asalariado es informal y la pobreza se ubica en el entorno del 40%. En el otro, las regiones más prósperas (Ciudad de Buenos Aires y la Patagonia) con menos de un tercio de los asalariados en situación de informalidad y un nivel de pobreza sensiblemente menor que el promedio del país. Las ciudades de la región central aparecen una situación intermedia.

Hay que tener presente que la medición de empleo no registrado que difunde el INDEC corresponde a los asalariados totales, públicos y privados. Naturalmente, en el segmento de trabajadores públicos el nivel de cumplimiento de las normas previsionales es mucho más alto que en el privado y -debido a que en las regiones con menor desarrollo una significativa proporción de la fuerza laboral es absorbida por el Estado- el cálculo tiende a subestimar la correlación entre empleo no registrado y pobreza. Si la estimación sólo considerara el empleo privado, la asociación entre pobreza y mala calidad de los empleos sería más estrecha aún.

Gráfico 3:

Pobreza y Empleo No Registrado (*)

(31 aglomerados urbanos)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

(*) la pobreza se refiere a 2006-II y el empleo no registrado 2006-IV.

Es riesgoso confiar en el “derrame” hacia el sector informal

Apostar a que el crecimiento y las intervenciones en el mercado de trabajo formal mejoren la situación social presupone que operaría un proceso de “derrame” hacia el sector informal. ¿Ocurre esto en la práctica? O, en todo caso, ¿con que intensidad? A este respecto, el rezago relativo que muestra el Índice de Ingresos de los Hogares Pobres de la UCA (ver Recuadro 1) es muy sugerente. La brecha que se observa es consecuencia, en gran parte, de que **los salarios formales tuvieron un comportamiento mucho más dinámico que las remuneraciones en el sector informal**, o que -en otras palabras- el “derrame” podría estar operando, pero de una manera muy parcial. Otra evidencia en este sentido son los recientes datos del INDEC, según los cuales el coeficiente de Gini para el IV trimestre del 2006 muestra una desigualdad similar a la que prevalecía 10 años atrás.

En la medida en que la mejora de la situación de los hogares pobres se asocia al “efecto derrame”, la reducción de la pobreza dependerá exclusivamente de que las tasas de crecimiento de la economía sean muy altas. Está claro que esto fue posible para nuestro país en los últimos años, con un contexto internacional muy favorable y una alta capacidad ociosa. Pero, por un lado, resulta poco probable que en los próximos años se cuente con este nivel de capacidad disponible, a partir del incremento necesario en la inversión para sostener las tasas de crecimiento que el esquema de “derrame” requiere. El contexto internacional, por otra parte, configura otra fuente de incertidumbre: bajo condiciones menos favorables, la capacidad de crecimiento de la economía argentina podría no tener las mismas características que en los últimos años.

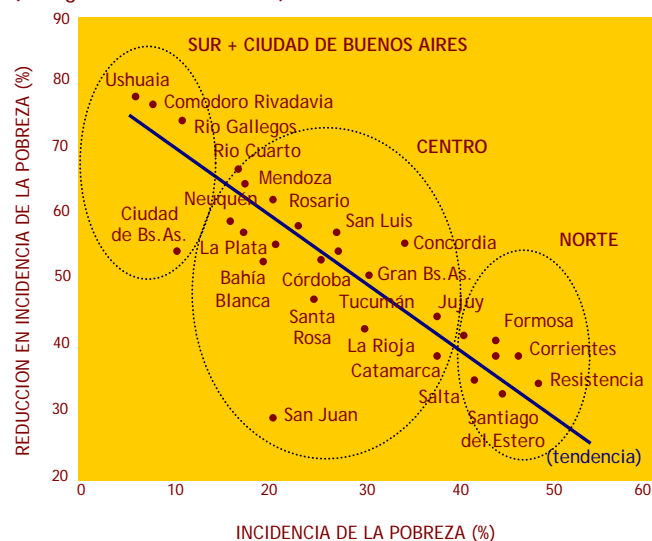
Además de estas consideraciones acerca del crecimiento, el enfoque del “derrame” tiende a perpetuar las inequidades, tanto en la distribución personal como geográfica del ingreso. Como el punto de partida es un patrón distributivo muy regresivo, la reducción de la pobreza tiende a ser débil en las regiones que más necesitan de la recuperación social. En el Gráfico 4 es posible

observar las diferentes intensidades con que operó la reducción de la pobreza desde la salida de la crisis: entre el 1er. semestre de 2003 y el 2do. semestre de 2006, la caída en las tasas de pobreza supera al 50% en las zonas más prósperas. Pero en las ciudades con mayores problemas sociales -donde la pobreza afecta al 50% de la población- esta reducción está por debajo del 40%. Esto es consistente con el argumento según el cual apostar al aumento de los salarios formales para mejorar a quienes trabajan en la informalidad validaría el patrón existente en la distribución del ingreso, pudiendo incluso empeorar las desigualdades.

Gráfico 4:

Reducción de la pobreza entre 2003-I y 2006-II

(31 aglomerados urbanos)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

(*) la pobreza se refiere a 2006-II y el empleo no registrado 2006-IV.

Derrame vs. formalización

En resumidas cuentas, se requieren tasas de crecimiento muy altas, durante mucho tiempo, para eliminar la pobreza por la vía del “derrame”. Por el contrario, sería posible alcanzar resultados más rápidos y contundentes si esta estrategia incorporara un fuerte impulso en favor de la formalización de las actividades productivas y las relaciones laborales. Esta posibilidad no sólo aceleraría el proceso de reducción de la pobreza, sino que también contribuiría a reducir las disparidades en la distribución personal y geográfica del ingreso.

Planteado en estos términos, **el gran desafío consiste en instrumentar una estrategia que conduzca a un masivo proceso de formalización**. La informalidad laboral tiene origen en un marco institucional que no considera las condiciones imperantes en amplios segmentos de la actividad productiva. En la mayoría de los casos, resulta de una combinación de restricciones de “oferta” (personas que sufren severas carencias de formación) con limitaciones de “demanda” (empresas pequeñas que no tienen capacidad económica, financiera, ni administrativa para cumplir con las regulaciones que impone el Estado).

Como resultado, y aún bajo controles de gran eficacia, los logros en materia de formalización serán modestos si numerosas empresas y trabajadores no están en condiciones de cumplir con las regulaciones que fija el Estado para tener una relación productiva y de empleo “en blanco”. Para que la formalización resulte una protección universal y efectiva de los trabajadores se requie-

ren estrategias innovadoras en materia de instituciones laborales y sociales, así como de mecanismos con una lógica administrativa y financiera que se adapten a las limitadas posibilidades de estos actores.

Algunos lineamientos para reducir la pobreza y las desigualdades

Indudablemente, uno de los determinantes clave para la distribución del ingreso es el sistema educativo. La educación básica -un instrumento esencial para romper con la reproducción generacional de la pobreza- debería ser no sólo universal sino también de alta calidad. Para que esto resulte posible, sería necesario recorrer un camino inverso al que proponen leyes recientemente sancionadas: centralizar recursos y decisiones educativas en la Nación implica burocratizar y diluir las responsabilidades de quienes deben hacerse cargo de una educación básica de calidad: las Provincias. Las soluciones efectivas comenzarían por generar las condiciones para una administración descentralizada -con total responsabilidad de las Provincias en la toma de decisiones- y un régimen de coparticipación federal que garantice el financiamiento apropiado.

En el mismo sentido, **la formalización de las pequeñas empresas requiere de un marco regulatorio mucho más amigable**, algo que incluye cuestiones tributarias, laborales y de seguridad social. En números anteriores de Empleo y Desarrollo Social se presentaron algunas propuestas concretas con esta orientación que, si bien no constituyen una enumeración exhaustiva, muestran la dirección en los cambios que se necesitan para que la formalidad no sea prohibitiva. Por ejemplo, en nuestro país se superponen una variedad de impuestos que gravan idénticos hechos imponibles a los mismos contribuyentes, siendo la única diferencia entre ellos que unos

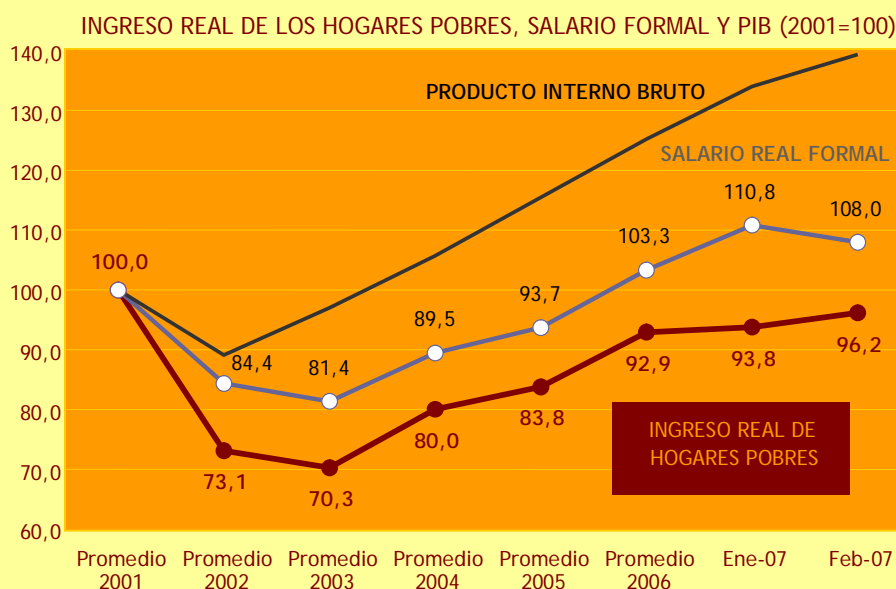
alimentan las arcas nacionales y otros las provinciales o municipales. Es aceptable que las diferentes jurisdicciones recauden impuestos, pero resulta irracional que se cobre el mismo impuesto a los mismos contribuyentes mediante mecanismos superpuestos. En este sentido, una descentralización en el cobro del IVA a las pequeñas empresas sería una alternativa a analizar.

Finalmente, la generación de un paradigma diferente al "derrame" exige un profundo replanteo de la política asistencial. Como se explicara en Empleo y Desarrollo Social Nro.4, la suma del gasto asistencial en los tres niveles de gobierno arroja -casi paradójicamente- un monto similar al que se necesitaría para cerrar la brecha de pobreza en Argentina. Es decir, **modificando el estilo de la gestión de la política asistencial, sería posible eliminar la pobreza sin necesidad de mayores erogaciones**. Como ocurre con el sistema educativo, la clave es un reordenamiento institucional que tome como criterio orientador el régimen federal que contempla nuestra Constitución. Unificando recursos asistenciales y descentralizando decisiones en los gobiernos locales, sería posible lograr que los recursos estatales llegaran de manera integral a las familias más pobres y no, como ocurre en la actualidad, que la mayor parte se distraiga en burocracia, clientelismo y corrupción.

En esta línea descentralizadora y federal sería absolutamente factible que la Argentina incorporara con mayor convicción las tendencias más modernas a nivel mundial en materia de programas asistenciales, como los denominados programas de transferencias condicionadas. La lógica subyacente es que las familias humildes no solo tienen el derecho de recibir la efectiva asistencia del Estado, sino también el de ser artífices de su superación, por ejemplo, garantizando la concurrencia de sus niños a la escuela.

Recuadro 1:

Evolución del Índice de Ingreso de Hogares Pobres (IIHP)



Fuente: Empleo y Desarrollo Social Nro.1