

La pobreza e informalidad laboral continúan siendo altas y se requiere la implementación de reformas estructurales

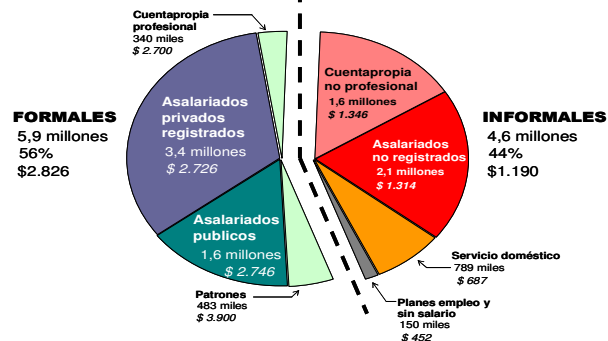
A pesar del crecimiento económico, la incidencia de la pobreza en Argentina continúa siendo demasiado alta y casi la mitad de la población solo encuentra empleo en ocupaciones informales precarias de baja calidad. Para reducir la pobreza y disminuir los problemas sociales se requiere controlar efectivamente la inflación y encarar reformas estructurales que incentiven la formalización de las microempresas y eleven los niveles de educación y de formación para el trabajo de la fuerza laboral. En este informe se reiteran algunas de las propuestas que se han hecho en éstas áreas y que requieren de una pronta implementación.

Los últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), correspondiente al 2º trimestre de 2010, señalan que persiste una fuerte segmentación en el mercado laboral argentino. Por un lado, poco más de la mitad de los trabajadores (56%) tienen un empleo formal, ya sea como asalariado privado en relación de dependencia, empleado público, trabajador independiente con trabajadores a cargo (empleador) o como cuentapropista profesional. Son 5,9 millones de personas con salarios netos de descuentos declarados en la EPH que alcanzan en promedio los \$2.800 mensuales.

Por otro lado, cerca de la mitad de los ocupados (44%) tienen empleos informales, constituidos por los asalariados no registrados (2,1 millones), los cuentapropistas no profesionales, el servicio doméstico, los trabajadores sin salario y los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Suman en total unos 4,6 millones de trabajadores que tienen remuneraciones promedio del orden de los \$1.200 mensuales. Porque logran formas de inserción laboral más precarias, con menor remuneración y peores condiciones de trabajo (generalmente sin acceso a la seguridad social), corresponden a los que carecen de un empleo decente, dentro de la terminología de la Organización Internacional del Trabajo y son clasificados en la categoría genérica de empleos informales. El Gráfico 1 ilustra este fenómeno de un mercado laboral segmentado, con realidades muy diferenciadas en términos de calidad en el empleo.

Gráfico 1:

Composición del empleo total (2º trimestre, 2010)



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Es probable que la EPH subestime la brecha de ingresos entre los dos grupos, debido a que no refleja en su integridad los ingresos de los trabajadores formales. Primero, porque lo que se declara a la EPH es la remuneración de bolsillo (no considera los aportes y contribuciones a la seguridad social y otros descuentos). Segundo, porque existen evidencias de que la subdeclaración de ingresos es, en promedio, proporcional a su monto. Por esto, la remuneración de los asalariados privados registrados en la EPH aparece con un promedio de \$2.726 (Gráfico 1), pero en las bases de datos de la AFIP -resultados que publica el Ministerio de Economía- este grupo de trabajadores aparece con una remuneración promedio bruta de \$4.176. La diferencia (prácticamente el 35%) seguramente está asociada a los dos factores indicados. A esto hay que agregar que es probable que el fenómeno de subdeclaración de ingresos entre los patrones y los profesionales autónomos, sea aun más intenso. Usando un promedio de 35% de subdeclaración para todos los trabajadores formales, el verdadero nivel de sus remuneraciones estaría más cerca de los \$4.300 que de los \$2.800 declarados en la EPH. Siendo así, las remuneraciones promedio de los trabajadores formales probablemente sean, como mínimo, 3 veces y media superiores a las remuneraciones de los trabajadores informales.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Los niveles de pobreza continúan siendo muy elevados.

Una de las mediciones más frecuentemente utilizadas para cuantificar la incidencia de la pobreza se basa en estimar, con información sobre los ingresos de las personas relevados por la EPH, la cantidad de familias cuyos ingresos totales no son suficientes para cubrir los gastos de la Canasta Básica Total (CBT). Para esto es crucial que la medición de los precios de los bienes y servicios de la Canasta sea rigurosa y confiable, ya que de lo contrario las medidas de la pobreza pierden significación. La última medición con-fiable del INDEC de inflación y de pobreza corresponde al año 2006. Desde entonces, se ha ingresado a un terreno de creciente incertidumbre donde las estimaciones dependen del índice de precios que se elija. Se trata de una debilidad que daña no solo el análisis y el estudio de los problemas sociales del país, y al mismo tiempo contribuye a degradar la calidad de las políticas públicas que se aplican.

Mientras que según el INDEC los precios de la CBT se incrementaron un 35% entre el 2º trimestre del año 2006 y del año 2010, las estimaciones privadas de inflación sugieren que en el mismo período los precios de la CBT se habrían duplicado. Está claro que las diferencias son muy significativas y resultan en una cuantificación muy diferente del fenómeno de la pobreza.

El Cuadro 1 resume el impacto que tiene la medición de la pobreza sobre la diferencia en la medición de los niveles de precios. En la primera columna se describe la información básica referida al segundo trimestre del año 2006 considerando la información publicada por el INDEC. Se incluye el valor de la CBT (correspondiente a una familia tipo de 2 adultos y 2 niños) y el porcentaje de personas que viven en hogares cuyos ingresos totales no alcanzan al valor de la CBT. La CBT estimada era de \$853 y el porcentaje de las personas cuyos ingresos familiares estaba por debajo de dicho valor (nivel de pobreza) era del 32%.

Cuadro 1:

Canasta Básica Total y nivel de pobreza.

	INDEC		Privados
	2º trim. 2006	2º trim. 2010	
<i>Evolución del Valor de la CBT (2006=100)</i>	100	135	203
<i>Valor de la Canasta Básica Total (Familia Tipo)</i>	\$853	\$1.154	\$1.731
<i>Incremento anual asociado al costo de la Canasta Básica Total</i>		7,9%	19,4%
<i>Cantidad de personas cuyos hogares tienen ingresos por debajo de la CBT (medición de la pobreza)</i>	32,0%	11,7%	22,6%

Fuente: elaboración propia en base al EPH y CBT del INDEC y de mediciones privadas.

En las dos columnas restantes se comparan los datos que producen el INDEC y los estudios privados referidos al segundo trimestre del año 2010. Para el INDEC, el valor de la CBT aumentó desde \$853 a \$1.154 (se incrementó a razón de 7,9% por año) derivando entonces un nivel de pobreza de 11,7%. En cambio, si se toman las mediciones privadas de inflación que señala que entre el 2º trimestre del 2006 y el 2º trimestre del 2010 el incremento en los precios haría sido de 103%, el valor de la CBT no sería \$1.154 sino \$1.731, lo que significa que los precios se incrementaron a razón de 19,4% por año. El porcentaje de personas cuyos ingresos familiares son inferiores a la CBT de este escenario asciende a 22,6%, que sería la medición de la pobreza según la alternativa más razonable. En el contexto actual no es posible llegar a una medición precisa y rigurosa de

la pobreza. Si el incremento de precios en la CBT fuera superior al 103%, la pobreza sería superior al 22,6%.

La pobreza es persistente a causa de la alta informalidad del empleo

Los graves perjuicios que producen la manipulación de los índices de precios justificaban destinar esfuerzos analíticos y políticos al tema. Sin perjuicio de ello, la cuestión sustancial sigue siendo el diseño e instrumentación de estrategias que permitan actuar sobre las raíces del fenómeno de la pobreza. Si bien se trata de un problema de alta complejidad debido a la multiplicidad de factores causales, la calidad de la inserción laboral es un factor clave. El Cuadro 2 aporta algunas evidencias al respecto.

Cuadro 2:

Pobreza según inserción laboral

	2010			
	Pobres según INDEC	%pobreza según INDEC	Pobres según PRIVADOS	% pobreza según PRIVADOS
POBREZA TOTAL	2.890.963	11,7%	5.620.635	22,6%
POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS	1.008.401	9,6%	2.109.574	20,0%
Formales	195.652	3,3%	567.633	9,6%
Patrones o empleadores	23.487	4,9%	51.955	10,7%
Asalariados públicos	64.343	3,9%	162.462	9,8%
Asalariados privados registrados	102.614	3,0%	331.054	9,6%
Cuentapropistas profesionales	5.208	1,5%	22.162	6,5%
Informales	812.749	17,6%	1.541.941	33,5%
Cuentapropistas no profesionales	299.755	18,4%	549.355	33,7%
Asalariados privados no registrados	331.446	16,2%	632.247	31,0%
Servicio doméstico	148.703	18,8%	302.621	38,3%
Plan de empleo y trabajo sin salario	32.845	21,9%	57.318	38,5%

Fuente: elaboración propia en base a EPH y CBT del INDEC y mediciones de los privados.

El cuadro anterior indica que hay una marcada diferencia en la incidencia de la pobreza según la inserción laboral del trabajador. Con la medición del INDEC, la pobreza entre los formales llega a niveles marginales (3,3%), no así entre los informales donde el porcentaje es alto (17,6%). Tomando las mediciones de precios de los privados, la pobreza entre los formales es todavía de un dígito (9,6%), pero aparecen niveles muy altos para los informales (33,5%). Nótese cómo cuando se incrementa el valor de la CBT quienes engrosan en mayor número la pobreza son los trabajadores informales. Entre el INDEC y los privados, media una diferencia de 1,1 millones de ocupados pobres, de los cuales 730 mil son trabajadores informales mientras que los formales aumentan solo en 370 mil. Esto se debe a que los informales tienen menores niveles de remuneraciones, y además, la gran mayoría está concentrada en bajas remuneraciones. En cambio, los trabajadores formales tienen remuneraciones más altas pero fundamentalmente y esta es la primera diferencia con los informales- tienen una distribución mucho más "abierto", en términos de que hay relativamente pocos trabajadores cerca de los umbrales de la

pobreza, y la gran mayoría se dispersa hacia niveles de remuneraciones más elevados.

La dinámica del empleo

En el contexto internacional extraordinariamente favorable de los últimos años, la Argentina ha tenido un desempeño muy dinámico de la actividad económica y altas tasas de crecimiento. Sin embargo, esto no ha alcanzado para eliminar la pobreza y el empleo informal. El Cuadro 3 sintetiza la evolución cuantitativa y cualitativa del empleo en los años recientes.

Cuadro 3:

Evolución en la composición del empleo

	2006		2008		Incremento 2006-2008	2010		Incremento 2008-2010
	Cantidad de personas (en miles)	%	Cantidad de personas (en miles)	%		Cantidad de personas (en miles)	%	
OCUPADOS	9.895	100%	10.259	100%	365	10.527	100%	268
Formales	5.029	51%	5.750	56%	721	5.918	56%	168
Patrones o empleadores	408	4%	465	5%	57	483	5%	18
Asalariados públicos	1.471	15%	1.523	15%	52	1.652	16%	130
Asalariados privados formales	2.848	29%	3.460	34%	613	3.443	33%	-18
Cuentapropia profesional	302	3%	302	3%	0	340	3%	38
Informales	4.865	49%	4.509	44%	-356	4.608	44%	99
Cuentapropia no profesional	1.616	16%	1.601	16%	-15	1.629	15%	28
Asalariados privados informales	2.129	22%	1.993	19%	-135	2.040	19%	47
Servicio doméstico	711	7%	752	7%	41	789	7%	38
Plan de empleo y trab. sin salario	410	4%	163	2%	-247	150	1%	-13

Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

En el período 2006-2008 se observa un fuerte crecimiento en la cantidad de empleos formales, liderados por el empleo asalariado registrado privado, que ocupó 613 mil nuevos trabajadores. Como contracara, disminuía en valores absolutos la cantidad de ocupaciones informales. Si bien los datos del 2010 de la EPH corresponden sólo a la primera mitad del año, ellos muestran que el empleo privado registrado se ha estancado. Esto ha sido parcialmente disimulado por el fuerte dinamismo del empleo público. El empleo privado registrado entre los años 2008 y 2010 se mantiene prácticamente en el mismo nivel (la diferencia es negativa pero por un valor marginal), mientras que el crecimiento del empleo público en el mismo período triplica al crecimiento que tuvo entre los años 2006 y 2008. El cambio de tendencia en la dinámica de la composición del empleo público representa el 77% del crecimiento del empleo formal. El resto es atribuible a mayor cantidad de empleo como cuentapropistas profesionales.

La tendencia de la informalidad es diferente. Los asalariados privados no registrados, que habían disminuido de manera importante entre los años 2006 y el 2008 (en 135 mil trabajadores), aumentan entre los años 2008 y el 2010 en 47 mil trabajadores. Los cuentapropistas no profesionales, que también habían disminuido entre 2006 y 2008, ahora también se expanden y en el 2010 superan los valores iniciales del 2006.

Otro aspecto que testimonia la intensidad persistente de la informalidad es la evolución de la cantidad de personas que cobran un plan de empleo. Entre los años 2006 y 2008, los trabajadores en el Plan Jefes y los trabajadores sin salario disminuyeron desde 410 mil a 163 mil. Esta disminución explica el 69% de la caída de la informalidad en el mismo período. Sin embargo, otras fuentes oficiales señalan que la mayor parte de estos beneficiarios no migró desde el Plan Jefes a un empleo formal, sino a otro plan asistencial que la EPH no registra. La mayoría de los beneficiarios del Plan Jefes fueron encuadrados en el Plan Familias y en otros planes de similares características. Como la EPH sólo considera al Plan Jefes, se

capta ahora una parte menor de los beneficiarios de programas asistenciales.

De manera complementaria, el Ministerio de Economía actualizó recientemente la serie de datos extraídos de las declaraciones juradas de las empresas presentadas en la AFIP para liquidar los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. Entre las principales diferencias con los datos relevados por la EPH cabe tener en cuenta que los datos de la AFIP: a) se refieren a puestos de trabajo, mientras que la EPH considera trabajadores; b) cubren a todo el país, mientras que la EPH cubre solo a los grandes aglomerados urbanos y; c) se

generan a partir de datos administrativos que surgen de las declaraciones juradas de las empresas, mientras que la EPH surge de encuestas voluntarias a los miembros del hogar. Por éstos y otros motivos, los datos no son estrictamente coincidentes.

De todas maneras, resulta sugerente que con los datos de la AFIP al 4º trimestre del 2010 los puestos de trabajo asalariados registrados declarados por las empresas ascendieron a 6,012 millones, mientras que en el 4º trimestre del 2008 eran 5,921 millones. Es decir que la generación neta de puestos de trabajo por parte de las empresas privadas fue de apenas 91 mil puestos de trabajo. En el mismo período, los agentes independientes del Estado pasaron de 1,255 millones a 1,380 millones, o sea, se incrementaron en 123 mil puestos de trabajo. Estos datos, más actuales que los de la EPH, confirman la tendencia señalada: aún cuando los empleos privados registrados hayan aumentado sobre el final del año 2010 el nivel que tenían en todo el año 2008, el avance ha sido modesto e inferior respecto al mencionado crecimiento del empleo público.

Recomendaciones de política

Presentado en términos sintéticos y simplificados del análisis de la situación social y su vinculación con el mercado de trabajo, aparecen tres puntos centrales:

- 1) El mercado laboral sigue estando fuertemente segmentado: poco más de la mitad corresponde a empleos formales con mejores remuneraciones y mayor protección social, y la otra mitad corresponde a empleos informales de muy baja calidad.
- 2) La incidencia de la pobreza sigue siendo muy alta, y si bien responde a una multiplicidad de factores causales, aparece estrechamente asociada con la informalidad en el mercado laboral.
- 3) En un contexto macroeconómico muy favorable, la alta informalidad persiste y se estaría aletargando la capacidad de generación de empleos de las empresas privadas que dan empleos formales.

La mayor parte de la informalidad se alimenta de los bajísimos niveles de productividad prevalecientes en una trampa extensa de microempresas y de un colectivo muy vasto de trabajadores con bajos niveles de educación. El 56% de los empleos asalariados no registrados se da en empresas con menos de 5 trabajadores y el 85% de las empresas con hasta 25 trabajadores. Casi dos tercios de los trabajadores con bajos niveles de educación (secundaria incompleta o inferior) se insertan como cuentapropistas o como asalariados no registrado. La proporción es inversa entre los trabajadores con altos niveles educativos (terciario/universitario incompleto o superior) donde en el 63% de los casos, los empleos obtenidos son asalariados registrados.

Que estos fenómenos persistan en un contexto macroeconómico inéditamente favorable -tanto por las altas tasas de crecimiento en la actividad económica como por la prolongación de la bonanza- alertan frente al "derrame" que produce el crecimiento económico a favor de reducir la informalidad, y por esa vía, la pobreza es limitada. Esto marca la importancia de identificar y atacar otros factores que subyacen como motores de la alta informalidad y la pobreza. Hay evidencias claras de que el actual entorno institucional no es apropiado para las microempresas y para los trabajadores de bajos niveles educativos. Por eso desde la Serie de Informes de Empleo y Desarrollo Social se viene insistiendo y reiterando con énfasis la necesidad de encarar reformas estructurales para la formalización de las microempresas y para elevar los niveles de educación y formación para el trabajo de la fuerza laboral (ver informes N° 3,12, 14, 25, 26 y 27).

Para la formalización de las microempresas con menos de 10 trabajadores es imprescindible establecer un régimen especial que aborde 2 cuestiones regulatorias de alto impacto. En primer lugar, un régimen especial tributario que tienda a la fusión de los regímenes de monotributo nacional, provincial y los impuestos municipales. La meta debería ser un solo impuesto, de nivel razonable y administrativamente muy simple de aplicar. Hay indicios concretos de que existiría la voluntad política de avanzar en esta línea simplificadora por el hecho de que, a nivel de todas las jurisdicciones, se observa la tendencia a crear un monotributo propio. Sin embargo, el problema demanda una actitud más audaz, apuntando a que los tres niveles de gobierno -nación, provincia y municipios- acuerden aplicar un verdadero monotributo a las microempresas que consolide los impuestos que se vienen aplicando desde las tres jurisdicciones.

En segundo lugar, los argumentos que reconocen que la vulnerabilidad económica, financiera y administrativa de una microempresa justifica y hace recomendable la aplicación de un monotributo, inducen a pensar también en la necesidad de contemplar un estatuto laboral especial para ellas. No es plausible que un microemprendimiento pueda contratar trabajadores de manera formal si para ello se exige cumplir con el régimen general, que es extremadamente costoso y complejo. Las empresas grandes y medianas deben recurrir a profesionales especializados para lidiar con la burocracia, las ambigüedades y las contradicciones que contemplan el cúmulo de normas aplicables, pero ello no es posible para una microempresa. Por esto es esencial crear mecanismos que faciliten la contratación de trabajadores registrados por parte del segmento productivo más pequeño.

La idea conceptual de este estatuto laboral especial es preservar todos aquellos dispositivos protectivos de la Ley de Contrato de Trabajo que hacen a la esencia de la calidad de vida de los trabajadores (salario mínimo, jornada, seguridad en el trabajo, vacaciones, licencias, etc.). Sin embargo, en paralelo se deben obviar cuestiones formales ya administrativas que, pudiendo ser aplicables y cumplibles -aunque no necesariamente justificables- en las grandes empresas, implican condiciones que exceden la capacidad administrativa, económica y financiera de las microempresas (ver informe N°25).

En la misma línea, se debería regular un esquema más simple para el cumplimiento con la seguridad social de los trabajadores. Dada las limitadas capacidades administrativas de una pequeña empresa, el sistema de pago de las cargas sociales debería continuar teniendo como eje central a la actual Clave de Alta Temprana de la AFIP como la documentación de la registración laboral, pero debería haber un cambio para que el pago a la seguridad social sea tarifado, similar al que se aplica al régimen del servicio doméstico. En este esquema el pago no se efectiviza a través de una compleja declaración jurada, sino con una boleta única a través de los HomeBanking de Internet.

Con instituciones que faciliten la formalización de las microempresas y de sus trabajadores se producirá el acceso a mercados más amplios, al crédito y al cambio tecnológico y ellas tendrán posibilidades de prosperar. Con ello vendrán de la mano mayores niveles de inversión y una mayor diseminación de la innovación y del cambio tecnológico, requisito ineludible para incrementar la productividad de todo el tramado de microempresas y reducir la informalidad laboral.

Para elevar los niveles de educación de la fuerza laboral hay que realizar cambios profundos en los mecanismos de gestión del sistema educativo. La educación básica -que es el nivel mínimo necesario que demanda el mercado laboral- es constitucionalmente una responsabilidad de las provincias. Sin embargo, se observa una creciente ingerencia de la Nación a través de la paritaria docente nacional y de las transferencias selectivas de materiales y recursos físicos para algunas escuelas. Esto perturba la adecuada gestión provincial integral de la educación y degrada los resultados educativos. Peor aún en esta superposición de roles se generan las condiciones para que las autoridades educativas provinciales se desentiendan de su responsabilidad por los fracasos del sistema.

Datos oficiales sobre la matrícula del nivel secundario, señalan que solo el 36% de los alumnos terminan dentro de los plazos previstos. El resto se retrasa o deserta. Sin entrar en materia de calidad educativa -donde las evaluaciones internacionales destacan a la Argentina por detrás de otros países de América Latina que otrora la miraban como modelo de ilustración y fomento de la educación-, la falta de interés por este problema básico de retraso y deserción escolar expresa una actitud de resignación que es el resultado natural de la dilución de responsabilidades entre la Nación y las provincias. Desde este punto de vista es urgente y estratégico rearticular institucionalmente el sistema educativo respetando los lineamientos de la Constitución Nacional: las provincias son las responsables por la gestión educativa integral y la Nación debe monitorear la calidad de los resultados educativos y proporcionar financiamiento complementario.