

EMPEZAR POR LOS ÚLTIMOS, SEGUIR POR LOS ANTEÚLTIMOS

EL MUNDO DEL TRABAJO ENTRE PLANES
SOCIALES, ECONOMÍA POPULAR Y
EMPLEO FORMAL

Julio 2022



Resumen ejecutivo

¿SE TERMINÓ EL EMPLEO FORMAL?

- ❖ ¿Es posible convertir los planes sociales en empleo? ¿El sector privado podrá absorber a los beneficiarios de esos programas y a los millones de trabajadores que hoy se desempeñan en la precariedad? ¿O esa promesa sólo podría materializarse por medio de la expansión del trabajo en el sector público y entonces la única alternativa posible es fortalecer a los emprendimientos de la economía popular?
- ❖ La historia argentina de los últimos 50 años no da mucho lugar al optimismo. Si en 1974 cerca de uno de cada dos trabajadores tenía un empleo formal bajo relación de dependencia en el sector privado, en la actualidad sólo el 37% está en esa situación.
- ❖ Sin embargo, es necesario colocar un interrogante en torno de las previsiones más pesimistas sobre el futuro del trabajo. La Argentina se encuentra entre los países del mundo que han tenido peor desempeño económico durante los últimos cincuenta años. ¿Es posible disociar la evolución que tuvo el mercado de trabajo en nuestro país de la crítica evolución que tuvo la actividad económica? Además, en el marco de esas cinco décadas, Argentina atravesó un período de crecimiento económico (entre 2002 y 2015) durante el cual estuvo cerca de duplicar su dotación de empleo asalariado registrado en el sector privado (creció un 90%).

CUIDAR A LOS ÚLTIMOS, TAMBIÉN A LOS ANTEÚLTIMOS

- ❖ El tejido social, productivo y laboral no se está desmembrando únicamente por su parte más delgada. La realidad de los últimos es crítica, pero la de los anteúltimos también es alarmante.
- ❖ Recientemente la discusión pública se centró (una vez más) en los beneficiarios de programas sociales. Los sectores más vulnerables y marginados. “Los últimos”. Aquellos en donde las iniciativas parecen siempre insuficientes en función del tamaño de las necesidades.
- ❖ ¿Quiénes son “los anteúltimos”? Son trabajadores de hogares pobres o que se encuentran apenas por encima de la línea de pobreza. Qué están por fuera de la cobertura de las normas laborales y la representación sindical. Donde en general no llegó la atención del Estado ni la intervención de las organizaciones sociales. La gran mayoría de “los anteúltimos” no son beneficiarios de programas sociales, sus ingresos provienen casi exclusivamente del trabajo y sus inserciones laborales suelen ser precarias e inestables. Y durante la última década atravesaron un proceso de empobrecimiento desprovistos de mallas de contención.
- ❖ La pérdida de ingresos de “los últimos” a lo largo de los últimos diez años deterioró aún más la realidad de quienes tenían muy poco margen para seguir pauperizándose. Pero esa caída fue más acotada que la del resto de los segmentos poblacionales debido, en parte, al crecimiento de los ingresos provenientes de programas sociales. De modo que el esquema de asistencia social que tanto el Estado como las organizaciones sociales habían desplegado logró amortiguar la caída.
- ❖ “Los anteúltimos” partían de una situación menos dramática, pero tenían menos mecanismos para mitigar el impacto de las crisis. Por eso la pérdida de ingresos entre ellos fue más acentuada.



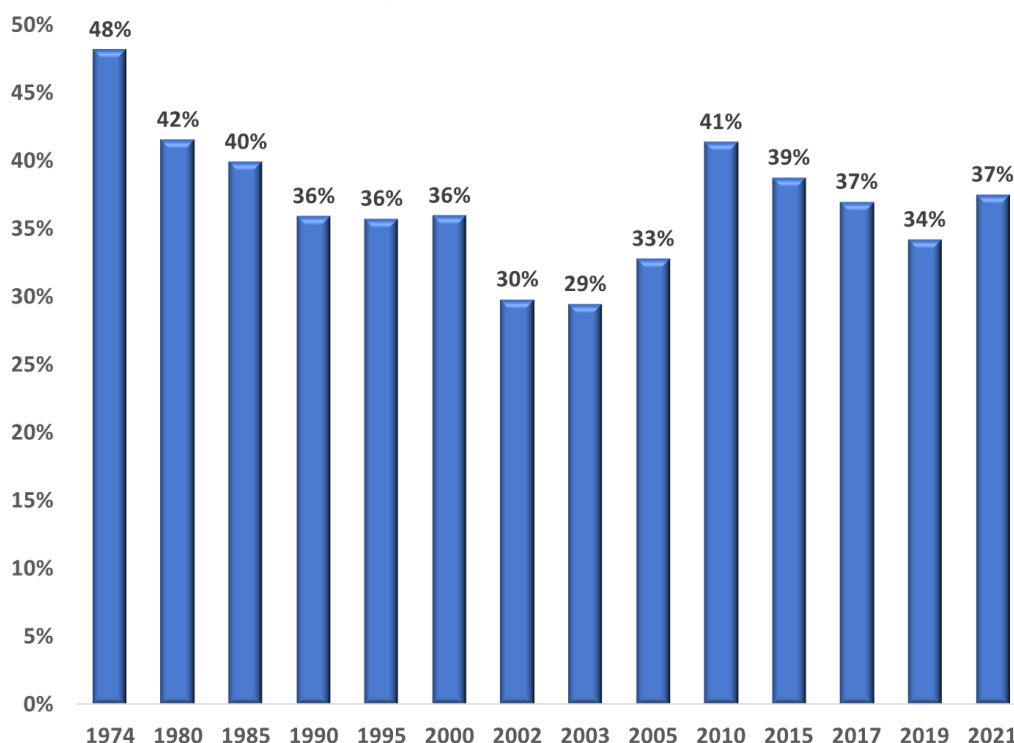
EMPEZAR POR LOS ÚLTIMOS, SEGUIR POR LOS ANTEÚLTIMOS

¿Se terminó el empleo formal?

¿Es posible convertir los planes sociales en empleo? ¿El sector privado podrá absorber en algún futuro cercano tanto a los beneficiarios de esos programas como a los millones de trabajadores que hoy se desempeñan en la precariedad? ¿Podrá ofrecerles empleos de calidad, bien remunerados y protegidos por las leyes y los convenios colectivos de trabajo? ¿O la promesa de convertir planes en empleo sólo podría materializarse por medio de la expansión del trabajo en el sector público? ¿Y entonces la única alternativa posible es fortalecer a esos emprendimientos productivos que surgieron desde los márgenes y dieron origen a la “economía popular”, o bien porque su exclusión del entramado productivo formal es una realidad que no tiene vuelta atrás o bien porque esa es la única vía de integración posible a las cadenas productivas del sector formal?

La historia argentina de los últimos 50 años no da mucho lugar al optimismo. Si en 1974 cerca de uno de cada dos trabajadores tenía un empleo formal bajo relación de dependencia en el sector privado, en la actualidad sólo el 37% se encuentra en esa situación. La estructura ocupacional de nuestro país se ha fragmentado y tanto el empleo precario como la desocupación se han expandido de manera considerable.

Proporción de asalariados registrados en el sector privado sobre el total de ocupados - 1974-2021 (años seleccionados)*



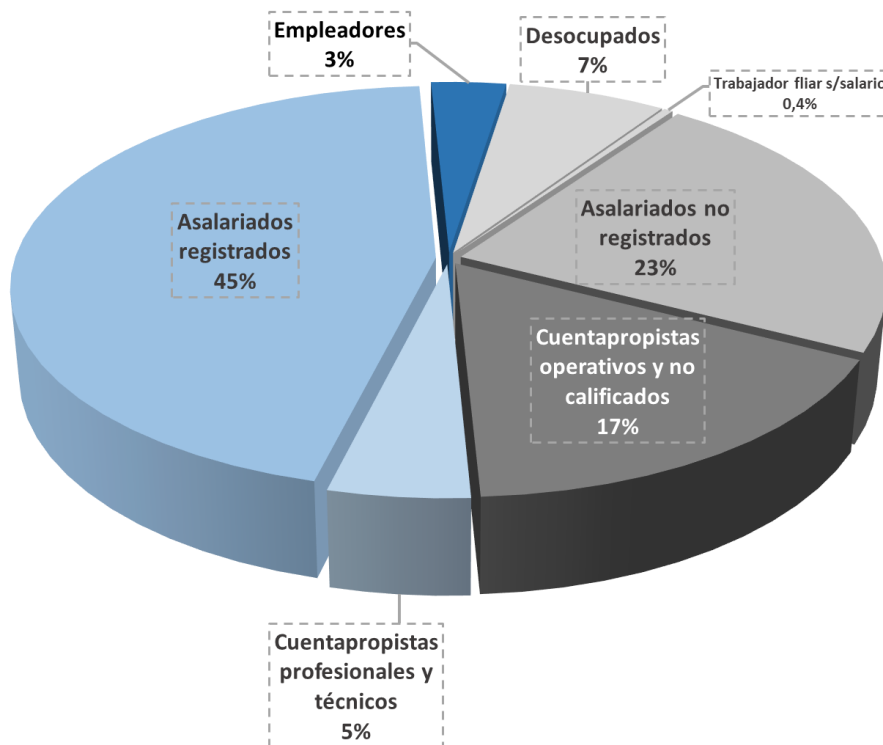
Fuente: CETyD en base a INDEC.

*La información corresponde al aglomerado Gran Buenos Aires dado que es la única región que cuenta con datos disponibles para el período de tiempo seleccionado.



Hoy cerca de la mitad de los trabajadores de nuestro país se desempeña en puestos precarios o inestables, o se encuentra directamente desocupado. En efecto, el 23% de los trabajadores tiene un empleo informal, el 17% son cuentapropistas de baja calificación y el 7% están desocupados.

Población económicamente activa según situación ocupacional 4º trimestre 2021



Fuente: CETyD en base a INDEC.

¿Esta pauperización del mercado laboral es parte de un proceso inexorable? ¿Es la consecuencia de tendencias globales que tienen su inevitable correlato en nuestro país? ¿Es el resultado de un capitalismo cada vez más excluyente, que por medio de la acelerada incorporación de tecnologías en los procesos productivos va reduciendo cada vez más sus necesidades de mano de obra?

Nuestro país no podría mantenerse ajeno a las grandes transformaciones que los sistemas productivos están atravesando en todo el planeta. Incluso en los países desarrollados está perdiendo presencia el empleo asalariado, formal, de jornada completa, que supo ser la expresión del modelo industrialista de pleno empleo y Estado de Bienestar. Además de la informalidad y el trabajo por cuenta propia, que fueron siempre una marca registrada de los países emergentes, proliferan ahora los “empleos atípicos”: puestos temporales, tercerizados, contratados a través de agencias, falsos autónomos, etcétera. Todas modalidades que dan forma a un mundo del trabajo cada vez más heterogéneo y fragmentado.



Sin embargo, aunque se esté reconfigurando, tal vez sea prematuro creer que la tecnología ya sentenció la extinción del empleo formal bajo relación de dependencia. De hecho, los debates en torno al impacto que tienen las tecnologías sobre el empleo están lejos de saldarse. Las investigaciones describen que la automatización de tareas destruye una gran cantidad de puestos de trabajo, pero también muestran cómo esos mismos procesos crean nuevas ocupaciones. Y aún no está claro cuál será el saldo de esos cambios, es decir, si el número de empleos que desaparecerá será compensado en su totalidad o no por aquellos que surjan en el marco de esas transformaciones.

Adicionalmente, la historia reciente de nuestro país también amerita colocar al menos un interrogante en torno de las previsiones más pesimistas sobre el futuro del trabajo. Porque es evidente que el peso del empleo formal ha decrecido durante los últimos cincuenta años. Pero no menos cierto es que la Argentina se encuentra entre los países del mundo que han tenido peor desempeño económico durante ese período. En efecto, el PBI per cápita de nuestro país creció apenas un 26% entre 1974 y 2019, muy lejos del 68% del conjunto de Latinoamérica, del 115% de la Unión Europea o del 430% del sudeste asiático. Nuestros vecinos más cercanos también tuvieron una evolución bastante más favorable: en Bolivia el PBI per cápita creció 63%; en Brasil, 72%; en Uruguay, 150%; en Paraguay, 157%; y en Chile, 234%. En ese contexto, ¿es posible disociar el pobre desempeño que tuvo el mercado de trabajo en nuestro país de la crítica evolución que tuvo la actividad económica?

Además, en el marco de ese lapso crítico de casi cincuenta años, Argentina atravesó un período de crecimiento económico acelerado y sostenido entre 2002 y 2011. Tal

Evolución del PBI per cápita. 1974-2019

Punta contra punta (U\$S 2015 constantes)

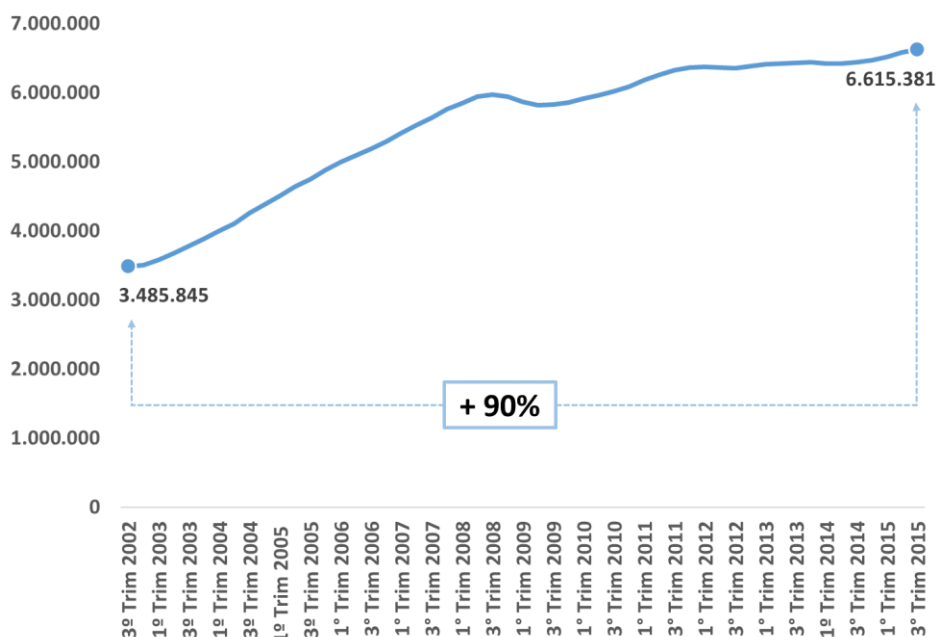
Fuente: CETyD en base a Banco Mundial

Nº	PAÍS	EVOLUCIÓN	Nº	PAÍS	EVOLUCIÓN
1	China	3116%	58	Dinamarca	99%
2	Corea, Rep.	1055%	59	Francia	88%
3	Birmania	890%	60	Omán	83%
4	Malta	604%	61	Fiyi	77%
5	Singapur	529%	62	Italia	75%
6	Tailandia	522%	63	Ghana	73%
7	Botsuana	484%	64	Perú	72%
8	India	464%	65	Brasil	72%
9	Irlanda	451%	66	Georgia	70%
10	Sri Lanka	443%	67	I. Bermudas	68%
11	Hong Kong	428%	68	Honduras	65%
12	Malasia	393%	69	México	63%
13	Indonesia	380%	70	Bolivia	63%
14	Egipto	299%	71	Ecuador	62%
15	S. Vicente	274%	72	Benín	54%
16	Bangladesh	264%	73	Argelia	54%
17	Rep. Dominicana	258%	74	Guatemala	51%
18	Irak	248%	75	Grecia	50%
19	Chile	234%	76	Malauí	50%
20	Seychelles	222%	77	Chad	48%
21	Esuatini	221%	78	Surinam	46%
22	Turquía	219%	79	Barbados	44%
23	Panamá	213%	80	Camerún	43%
24	Marruecos	208%	81	Sudán	42%
25	Nepal	207%	82	Kenia	40%
26	Túnez	173%	83	Bahamas	40%
27	Cuba	172%	84	Papúa N. Gui.	38%
28	Ruanda	168%	85	Senegal	36%
29	Lesoto	165%	86	El Salvador	27%
30	Luxemburgo	159%	87	Argentina	26%
31	Paraguay	157%	88	Guinea-Bisáu	25%
32	Burkina Faso	154%	89	Nigeria	12%
33	Pakistán	151%	90	Sudáfrica	12%
34	Uruguay	150%	91	R. Árabe Siria	10%
35	Belice	147%	92	Gambia	7%
36	Groenlandia	147%	93	Togo	7%
37	Trinidad y Tob.	143%	94	Congo, Rep.	4%
38	Noruega	143%	95	Zambia	4%
39	Filipinas	132%	96	Andorra	4%
40	Colombia	132%	97	Jamaica	3%
41	Costa Rica	131%	98	Sierra Leona	0%
42	Puerto Rico	128%	99	Mauritania	-4%
43	Japón	126%	100	C. de Marfil	-11%
44	Finlandia	125%	101	Níger	-15%
45	Malí	123%	102	Zimbabue	-17%
46	Portugal	120%	103	Burundi	-19%
47	Estados Unidos	120%	104	Haití	-20%
48	Reino Unido	119%	105	Gabón	-27%
49	Austria	116%	106	Nicaragua	-28%
50	Alemania	115%	107	Brunei D.	-29%
51	Mónaco	108%	108	Madagascar	-37%
52	Australia	108%	109	Irán	-37%
53	Suecia	101%	110	Rep. Centroaf	-38%
54	Bélgica	101%	111	Arabia Saudita	-48%
55	Países Bajos	100%	112	Kiribati	-57%
56	Guayana	100%	113	Congo	-63%
57	España	100%			



evolución impulsó una notable expansión del mercado laboral durante ese entonces y por cuatro años más. En efecto, entre los años 2002 y 2015 se crearon más de 3 millones de puestos de trabajo formales exclusivamente en el sector privado. De ese modo, nuestro país estuvo cerca de duplicar su dotación de empleo asalariado registrado en el sector privado, que creció un 90%. El fin de ese proceso estuvo dado por el fin del crecimiento económico.

Número de trabajadores asalariados registrados en el sector privado
3º trimestre 2002 – 3º trimestre 2015. Serie desestacionalizada



Fuente: CETyD en base a OEDE (MTEySS).

Entonces, para evaluar si efectivamente el trabajo formal bajo relación de dependencia llegó a un límite y no tiene posibilidades de volver a multiplicarse, nuestra economía debería experimentar un nuevo ciclo de crecimiento sostenido. En esas circunstancias podría identificarse si un proceso de tales características sigue o no con el patrón de las experiencias históricas que, al ritmo de la expansión de la actividad, impulsaron la generación de ese tipo de empleos.

De todos modos, más allá de las estimaciones sobre cómo podría evolucionar el sector formal en distintos escenarios, las urgencias que atraviesan amplios segmentos del universo de trabajadores de nuestro país demandan abordajes inmediatos. Y una caracterización precisa de esos sectores es la condición de posibilidad para que esos abordajes sean eficaces.

Cuidar a los últimos. También a los anteúltimos

Entre recicladores de la economía popular y albañiles que se desempeñan de manera independiente. Entre trabajadoras de casas particulares y pequeños comerciantes informales. Una de las principales características del segmento de trabajadores que se desempeñan por fuera de los empleos formales bajo relación de dependencia es su elevada heterogeneidad.



Si excluimos del total de la población ocupada a quienes tienen las inserciones más protegidas y de mejores ingresos (empleadores, asalariados formales y cuentapropistas calificados), el universo que queda por fuera comprende a 10 millones de trabajadores. De ese conjunto, 1,3 millones son beneficiarios de programas sociales; 3,2 millones están inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP). ¿Dónde está el resto?

Recientemente la discusión pública se centró (una vez más) en los beneficiarios de programas sociales. Los sectores más vulnerables y marginados. Los últimos. Aquellos en donde las iniciativas parecen siempre insuficientes en función del tamaño de las necesidades. Allí nacieron las organizaciones sociales para intentar reconstruir lo que las crisis habían deshecho. Allí intervino el Estado para paliar la emergencia: el Plan Jefas y Jefes en 2002, la Asignación Universal por Hijo de 2009 y el más reciente Salario Social Complementario de 2016 son algunas de las políticas más emblemáticas al respecto.

Es posible delinear una trayectoria histórica de surgimiento y consolidación de las organizaciones sociales y de reconocimiento por parte del Estado hacia esa población. Ese esquema articulado entre sector público y movimientos populares actuó como un verdadero dique de contención social durante las últimas décadas y a su vez cumplió un rol muy importante durante la pandemia para implementar las políticas y estrategias de asistencia.

Pero el tejido social, productivo y laboral no se está desmembrando únicamente por su parte más delgada. La realidad de los últimos es crítica, pero la de los anteúltimos también es alarmante.

¿Quiénes son “los anteúltimos”? Son trabajadores de hogares pobres o que se encuentran apenas por encima de la línea de pobreza. Qué están por fuera de la cobertura de las normas laborales y la representación sindical. Donde en general no llegó la atención del Estado ni la intervención de las organizaciones sociales. Y que durante la última década atravesaron un proceso de empobrecimiento desprovistos de mallas de contención.

Veamos algunos indicadores.

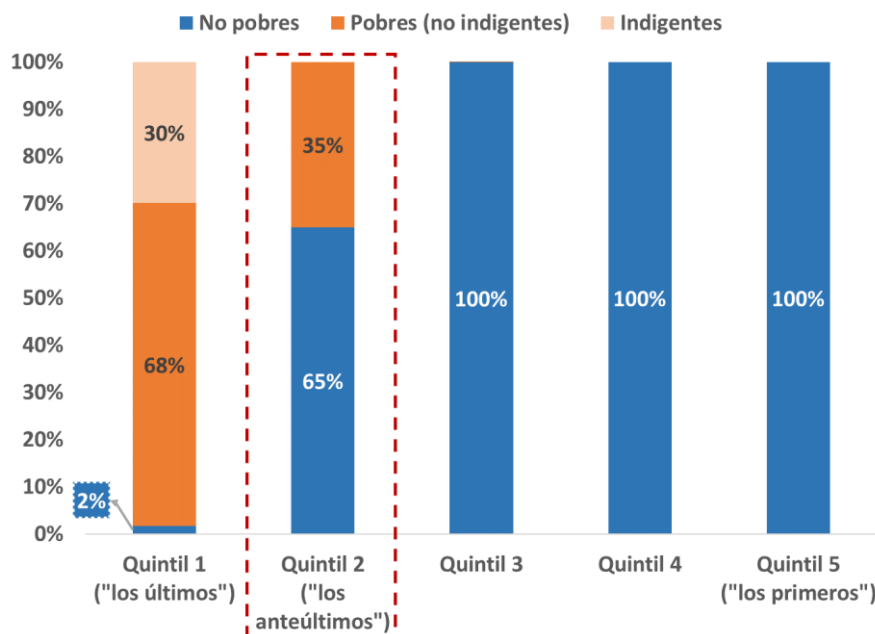
La pobreza es una realidad que afecta a últimos y anteúltimos. Entre “los últimos” (quintil 1), el 98% se encuentra bajo la línea de pobreza (el 68% son pobres y el 30%, indigentes). A su vez, entre “los anteúltimos” (quintil 2) el 35% se encuentra en esa situación. Por oposición, entre los grupos sociales mejor posicionados (quintiles 3, 4 y 5) no hay personas debajo de ese umbral.¹

¹ La distribución en cinco quintiles diferentes del conjunto de los hogares de nuestro país se construye ordenándolos según los montos de ingresos per cápita de cada uno de ellos (de menor a mayor) y, luego, agrupándolos en subconjuntos que contienen cada uno al 20% de las unidades.

El quintil 1, que en este documento representamos como “los últimos”, está integrado entonces por el 20% de los hogares de menores ingresos. El quintil 2, identificados aquí como “los anteúltimos”, se compone del 20% siguiente.



Incidencia de la pobreza y la indigencia por grupo social. 4º trimestre 2021



Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC).

La existencia de necesidades básicas insatisfechas² también es una realidad de estos dos grupos. Entre “los últimos”, el 28% de los hogares se encuentra en dicha situación; entre “los anteúltimos”, el 11%. Viviendas en condiciones de hacinamiento crítico, sin baño o con baño sin descarga de agua, o la presencia de niños en edad escolar que no van a la escuela son realidades que afectan al quintil 1 y al quintil 2, y que entre los restantes segmentos sociales son prácticamente excepcionales.

Proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas por grupo social

	Quintil 1 ("los últimos")	Quintil 2 ("los anteúltimos")	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 ("los primeros")
En hogares con NBI	28%	11%	4%	4%	1%
<i>Según indicadores de NBI:</i>					
Acceso a vivienda: <i>hacinamiento crítico</i>	13%	5%	0,4%	0%	0%
Acceso a vivienda: <i>vivienda sin baño o con baño sin descarga de agua</i>	16%	5%	3%	3%	1%
Acceso a educación: <i>niño en edad escolar (6-12) que no va a la escuela</i>	1%	1%	0%	0,1%	0%
Capacidad económica: <i>hogar con 4 o más personas por ocupado y jefe con bajo nivel educativo</i>	5,1%	1,4%	0,2%	0,1%	0,5%

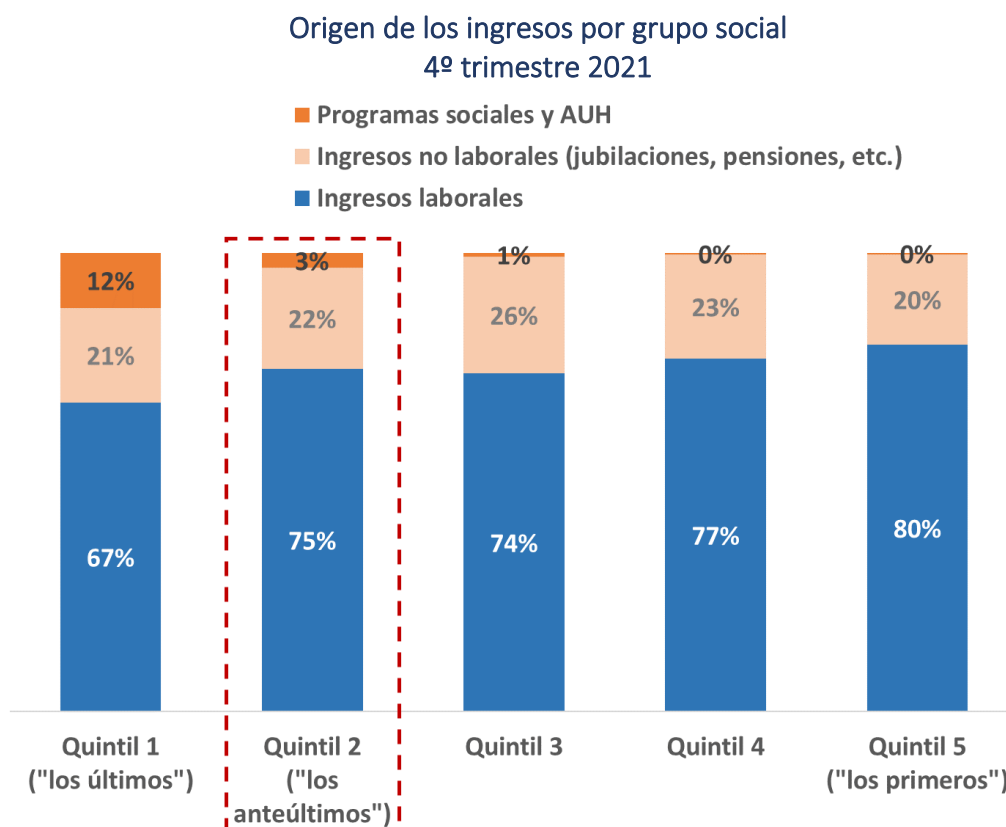
Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC).

² El concepto de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI) delimita grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de ese fenómeno a partir de la consideración únicamente de la insuficiencia de ingresos. Con este abordaje se identifican distintas dimensiones de privación y se entiende a la pobreza como el resultado de la acumulación de distintas privaciones materiales esenciales.



Tanto por su nivel de ingresos como por sus condiciones de vida, la realidad de “los anteúltimos” es marcadamente diferente a la de los estratos sociales mejor posicionados. Sin embargo, la fuente de donde obtienen sus ingresos se parece más a la de esos grupos que a la de “los últimos”.

En efecto, la gran mayoría de “los anteúltimos” no son beneficiarios de programas sociales y sus ingresos provienen casi exclusivamente del trabajo. Mientras que los programas sociales aportan el 12% de los ingresos de “los últimos”, esa proporción se reduce al 3% entre “los anteúltimos”. A su vez, los ingresos laborales aportan el 67% de los ingresos totales de “los últimos” y el 75% de “los anteúltimos”.

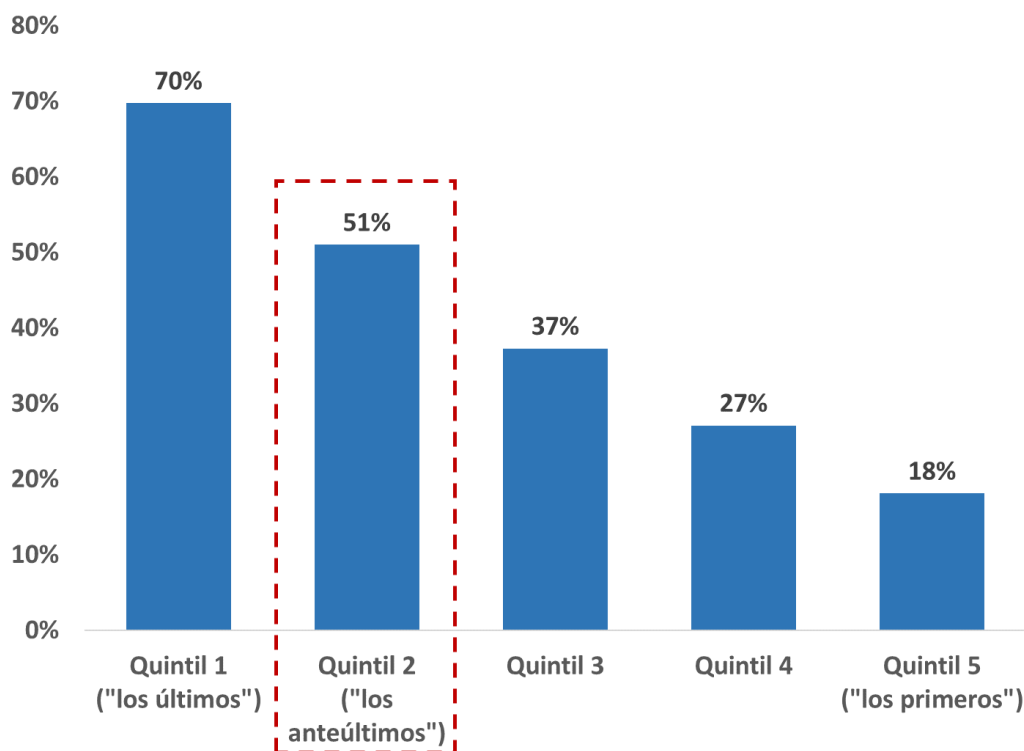


Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC).

Los ingresos laborales representan una elevada proporción de los ingresos totales de “los anteúltimos” y, de manera similar a “los últimos”, sus inserciones laborales suelen ser precarias e inestables. En efecto, el 51% de los trabajadores ocupados de este grupo son asalariados no registrados o cuentapropistas de baja calificación (proporción que se eleva al 70% entre el segmento más vulnerable). Entre las ocupaciones más frecuentes entre los anteúltimos destacan albañiles, carpinteros, gasistas, plomeros, pintores, trabajadoras domésticas y de limpieza, entre otras.



Proporción de asalariados no registrados y cuentapropistas de baja calificación sobre el total de ocupados por grupo social
4º trimestre 2021



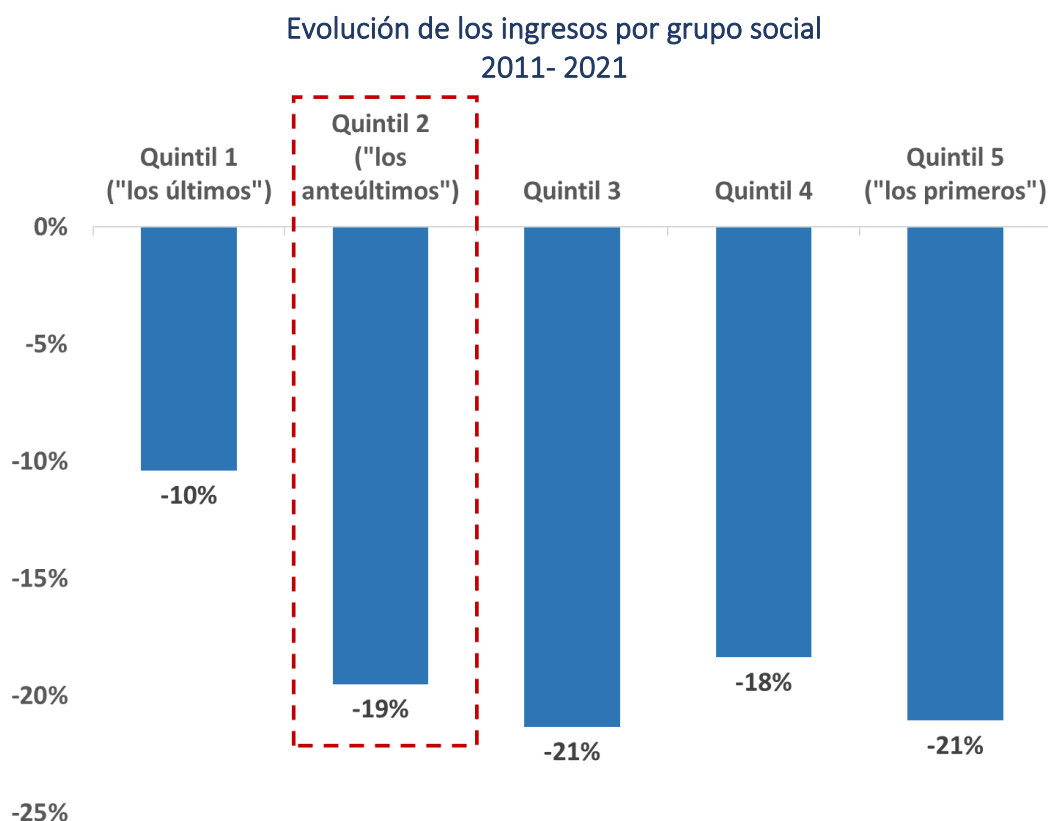
Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC).

¿Qué cambios atravesaron los distintos grupos sociales durante los últimos años? Salvo excepciones, la evolución de los ingresos del conjunto de la población durante la última década no ha sido favorable.

A pesar del proceso de recomposición económica y laboral que nuestro país había atravesado desde el año 2002, la situación de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad en 2011 era preocupante. En ese marco, la disminución del 10% de sus ingresos entre ese año y 2021 deterioró aún más la realidad de quienes ya en ese momento tenían muy poco margen para seguir pauperizándose.

Sin embargo, la pérdida de ingresos de “los últimos” fue más acotada que la del resto de los segmentos poblacionales. Y al menos una parte de ese diferencial puede explicarse a partir del crecimiento del 37% que los ingresos provenientes de programas sociales experimentaron entre 2011 y 2021. De modo que el esquema de asistencia social que tanto el Estado como las organizaciones sociales ya habían desplegado en esos territorios logró amortiguar la caída.

“Los anteúltimos” partían de una situación menos dramática, pero tenían aún menos mecanismos para mitigar el impacto de las crisis. Entre 2011 y 2021 sus ingresos se retrajeron 19%. Y si bien en términos proporcionales la caída fue similar a la de los grupos sociales mejor posicionados, ellos tenían mucho menos margen para perder. Una caída de esa magnitud no tiene el mismo impacto entre los sectores más acomodados que entre quienes están apenas arriba o apenas abajo de la línea de pobreza.



Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC).

En definitiva, entre las prioridades de las políticas públicas necesariamente se encuentra la alarmante situación de los beneficiarios de programas sociales. Insuficientes, limitados, siempre criticados y sujetos a revisión. Los llamados “planes” son la expresión de una trayectoria histórica de aprendizaje, reconocimiento y abordaje (siempre incompleto) que el Estado y las organizaciones sociales realizaron durante las últimas décadas para atender la situación de las poblaciones más vulnerables. El otorgamiento de la personería social a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), la implementación del Salario Social Complementario, o la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) son parte de esa incipiente institucionalización, que naturalmente tiene aún un cúmulo de urgencias y necesidades por satisfacer.

Adicionalmente, el deterioro económico de las últimas cinco décadas ha afectado de forma muy marcada a grupos que previamente se encontraban en una situación menos preocupante. Ahí se encuentran “los anteúltimos”. Trabajadores pobres y no organizados. Con inserciones laborales precarias e inestables. Por fuera de los círculos de representación de sindicatos y organizaciones sociales. Y sobre los que el Estado tiene aún pocas herramientas de abordaje.

Si algo caracteriza a “los anteúltimos” es su heterogeneidad. Por eso, las estrategias y políticas destinadas a abordar su situación deben identificar las necesidades específicas de quienes forman parte de este grupo y difícilmente existan soluciones únicas que sean eficaces.

¿Qué iniciativas debería contener una agenda de políticas para “los anteúltimos”? ¿Se trata de incentivar el crecimiento del sector de la economía formal para que las empresas insertas allí puedan emplearlos? ¿O hay que incentivar su aproximación a la economía popular? ¿Cómo



abordar la heterogeneidad de situaciones de ese conjunto? ¿Cómo avanzar en la formalización de las trabajadoras de casas particulares? ¿Qué políticas podrían intervenir sobre la realidad de albañiles, gasistas, plomeros y otros trabajadores independientes informales? ¿La vía de intervención más eficaz por parte del Estado es a través de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad? ¿Cuál es la viabilidad y cuáles serían las virtudes de implementar una renta básica o un ingreso universal? ¿Es posible promover la sindicalización de estos trabajadores? ¿Es posible incorporarlos a la negociación colectiva? ¿Cómo y con quiénes discutirían sus paritarias? ¿O por el contrario, como decía un funcionario de Cambiemos, sólo les queda acostumbrarse a vivir en la incertidumbre y disfrutarla?

Estos interrogantes son parte de los desafíos que supone la necesidad de diseñar nuevas políticas e instituciones en un escenario social sumamente delicado y en un mundo del trabajo en transformación a nivel global.