

El empleo no protegido en el contexto neo-sustitutivo del kichnerismo¹

Eduardo Chávez Molina²

RESUMEN

Este artículo presenta las tendencias que asumen la incidencia de la informalidad laboral y la desprotección laboral urbana en la etapa de expansión económica que se inicia con la finalización del régimen de convertibilidad. Se sostiene que la misma ha disminuido de manera sostenida durante el período, y se muestran los impactos en el mercado de trabajo local de la desaceleración del crecimiento en el contexto de crisis económica internacional. La revisión se centra en las diferentes categorías de la informalidad, su comparación regional, y un análisis específico sobre el empleo doméstico.

Palabras clave:

¹ This article is elaborated in the context of INCASI, International Network for Comparative Analysis of Social Inequalities, Project Nro.691004 H2020-MSCA-RISE-2015.

² Doctor en Ciencias Sociales, investigador del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA, y docente de sociología en la facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de Humanidades en la Universidad Nacional de Mar del Plata.

ABSTRACT

This article presents the main trends on urban informality concerning the stage of economic expansion that began with the end of the convertibility regime. It is argued that it has decreased steadily over the period, and the impacts are shown in the local labor market of slowing growth in the context of international economic crisis. The review is focused on the different categories of informality, its regional comparison, and a specific analysis of domestic employment.

Keywords:

Introducción

Luego del abrupto final del gobierno de la Alianza y la salida devaluatoria del esquema de convertibilidad de la moneda aplicado a comienzos del año 2002, la economía argentina experimentó un proceso de recuperación de su actividad productiva sin precedentes cercanos. Luego de un breve período de transición, el justicialismo volvía a convertirse en gobierno en el año 2003, esta vez apostando a la recuperación de la iniciativa regulatoria estatal, que durante más de una década había sido cedida a los designios de los organismos internacionales de crédito, para orientar la dinámica económica.

Diversos factores contextuales, que no serán profundizados en este artículo, entre los cuales se destacan la reducción de los costos laborales producto del ajuste de los salarios post devaluación –en el marco de una elevada desocupación– en un primer momento, la disponibilidad de una importante capacidad instalada ociosa, la apuesta gubernamental por administrar un tipo de cambio elevado y los precios internacionales favorables a las principales exportaciones nacionales, contribuyeron a dar impulso a una fase ascendente del ciclo económico con eje en la dinámica exportadora, la recuperación del consumo y un renovado proceso de sustitución de importaciones principalmente manufactureras, favoreciendo un cambio de tendencia en el comportamiento de los principales indicadores del mercado de trabajo³.

La nueva etapa estuvo acompañada por el aumento del empleo, la caída de la desocupación, la subocupación y los niveles de pobreza, que durante la crisis habían alcanzado niveles récord para nuestra historia reciente. El ciclo expansivo tuvo una duración e intensidad superiores a las de las fases expansivas anteriores⁴.

A partir del año 2008 la conjunción de problemas internos y cambios en el contexto internacional disminuyeron la dinámica de crecimiento. Tanto el conflicto con el sector exportador de *commodities* –que logró articular un bloque opositor para limitar la capacidad del Estado de disponer de una porción de los excedentes de la renta extraordinaria agrícola– como la crisis económica mundial –que puso en estado de recesión a las principales potencias económicas– redujeron las pers-

³ Sin dudas la comprensión del proceso reviste de mayor complejidad y requiere al menos la mención de un conjunto de políticas económicas y sociales destinadas a recuperar el mercado interno y mejorar el equilibrio fiscal del Estado que dieron previsibilidad e impulso al este nuevo “modelo” de crecimiento. Para un abordaje más extenso de estos problemas ver CENDA (2005), Müller, A y Lavopa, A. (2005), Neffa, J, Panigo, D (2009), Kulfas M., Goldstein E. y Martín Burgos M (2014), Lindemboim y Salvia (2015) entre otros.

⁴ La expansión de la economía desde la salida de la crisis y hasta el año 2006 fue del 40% y se situaba un 17% por encima del nivel de 1998. El empleo y la tasa de actividad se encontraban por encima del promedio de la década del 90 (Graña, Kennedy y Valdez, 2008). Si bien la intervención de los índices de precios oficiales dificultan la comparación de la evolución, las publicaciones del ministerio de Economía de la Nación indican que hacia el segundo trimestre de 2008, el PIB real (a precios de mercado) se encontraba un 49% por encima de los valores observados en el 2do trimestre de 2003. Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.htm>

pectivas de crecimiento y asimismo los procesos de recuperación de puestos de trabajo, si bien no se habría producido un proceso masivo de destrucción de fuentes de empleo en gran parte debido a la activa intervención del estado para sostener la demanda hasta el año 2015.

Sin embargo, hay elementos en esta etapa de crecimiento que permiten señalar los límites del cambio en el régimen social de acumulación. En particular, se ha señalado la persistencia de una baja integración entre sectores con diferenciales de productividad en la economía, en el marco de un modelo de acumulación desigual y combinado⁵, y la matriz segmentada de inserción socio-ocupacional de la fuerza de trabajo⁶, conformada en la década del 90.

Se abren entonces un conjunto de interrogantes sobre la evolución del mercado de trabajo en esta etapa, y en especial sobre la incidencia y composición del sector informal en el contexto de poscrisis. ¿Es posible reconocer un proceso de reducción de la informalidad en el marco del nuevo patrón de crecimiento? ¿Es posible encontrar indicios de reversión de las mejoras obtenidas en materia de inserción ocupacional?

Este trabajo aborda las tendencias que asume la incidencia de la informalidad laboral urbana en la etapa de expansión económica que se inicia con la finalización del régimen de convertibilidad, con la intención de aportar a la respuesta de algunas de estas preguntas.

Para ello, se propone analizar de manera conjunta los problemas de informalidad e informalización de las inserciones ocupacionales, las particularidades regionales del fenómeno, haciendo especial énfasis en la distribución de los puestos de trabajo entre las distintas ramas de la economía, y la evolución diferencial observada entre sus componentes asalariados, e independientes (patrones y cuenta propia), y un punto muy especial, será el análisis del empleo doméstico, como una actividad importante entre el empleo femenino, y sobre el cual ha recaído una parte importante de la protección del empleo, en los últimos 12 años. Los datos empíricos provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para el período 2004-2015.

En la primera sección vamos a dar cuenta del marco conceptual desde el cual se abordará la temática y los alcances de la fuente de datos utilizada. En el segundo, vamos a exponer los criterios metodológicos utilizados para medir la incidencia de la informalidad. Luego, avanzaremos en el análisis y discusión de los datos. Final-

⁵ El concepto remite a las complejidades generadas por la expansión capitalista y su relación con otros modos de producción. Esto refleja un crecimiento desequilibrado de los diferentes sectores así como su integración en un mismo sistema social. El concepto ha sido aplicado también para analizar el desarrollo capitalista en otras regiones, como lo atestigua el trabajo de D'Costa (2002) sobre la industria del software en la India.

⁶ Este es el diagnóstico que emerge de comparar la situación socio ocupacional en el año 2006 respecto al año 1998, último escalón en el crecimiento bajo el modelo de la convertibilidad. Para una exposición de este argumento ver Salvia y colaboradores (2008).

mente, en el cuarto capítulo se presentarán algunas consideraciones finales sobre el fenómeno, que adelantamos a continuación:

- En los últimos 12 años se produjo una reducción de la desocupación y del empleo público de asistencia que reconfiguraron los problemas del mercado de trabajo actualizando la importancia relativa de los viejos problemas de la “informalidad”.
- La paradoja del empleo informal en los últimos años, es su baja relativa en el marco general de la situación del empleo, aunque persiste en magnitudes elevadas, y el crecimiento paulatino del empleo doméstico, junto con su formalización para aquellas empleadas de 8 o más horas. Junto a ello existe una relativa desindustrialización de la informalidad, cuyos puestos de trabajo tienden a quedar más relegados a sectores de baja productividad, en las ramas de la construcción, los servicios y el comercio.
- El crecimiento notable observado en el segmento asalariado formal de la economía, impulsado por un nuevo modelo de desarrollo centrado en la expansión del empleo industrial, parece morigerando su expansión o padeciendo las secuelas de las convulsiones socioeconómicas iniciadas en el año 2008 a nivel mundial.
- Estas tendencias están fuertemente relacionadas por los cambios en el rol del Estado, y a las políticas desarrolladas que tienen directa o indirectamente un impacto sobre el sector. La reducción de la incidencia de la informalidad en la industria no puede escindir de la aplicación de políticas de promoción del trabajo formal ensayadas desde 2003, que generaron entre otros fenómenos un retorno al sendero de crecimiento del empleo privado registrado, y la mejora de los ingresos de los asalariados, en un contexto, claro está, favorable a la sustitución de importaciones de la rama industrial.
- Asimismo resulta necesario volver a centrar las miradas sobre problemas propios de un desarrollo insuficiente. Ya sea bajo la forma de la informalidad o del subempleo, como asimismo la fuerte heterogeneidad territorial, expresada a través de la presentación de datos regionales, y donde las zonas de menor desarrollo relativo, su nivel de informalidad es mayor que las regiones de mayor desarrollo relativo.
- La reducción de los núcleos de informalidad persistente convoca a un nuevo desafío: un cambio en la cultura político-institucional de intervención del estado en la relación capital-trabajo, y el foco en la promoción de sinergias en

el desarrollo de sectores que se mueven a distintas velocidades (heterogeneidad estructural). Pero también a la corroboración de que existen actividades necesarias, aunque de baja productividad y elevada volatilidad, que necesitan regulaciones adecuadas para permitir ámbitos de desarrollo socio-ocupacional decentes. Lo acontecido con el empleo doméstico en los últimos años señala un horizonte hacia donde construir opciones de des-informalización de las relaciones laborales, cuya paradoja es su crecimiento, ante el aumento de actividades calificadas de las mujeres.

Y los factores preponderantes que generaron el marco institucional en el cual se llevaron a cabo estas modificaciones en el mercado laboral:

16 En primer lugar se destacan las características del crecimiento económico, impulsado por la expansión de la actividad industrial, mediante al aumento de aranceles de productos importados. A través del régimen de incentivo para los productores nacionales de bienes de capital, y bienes de consumo general⁷.

En segundo lugar deben señalarse a partir del marco jurídico de la Ley de Ordenamiento Laboral 25877 de 2004. Entre ellas se destaca la política laboral orientada a consolidar la inspección del trabajo, que había sido prácticamente desactivada durante los '90. "A partir de 2004 el incremento de los recursos, en términos de presupuesto y de personal, la orientación definida hacia la regularización y el registro del empleo mediante un programa específico enfocado a tales fines así como la multiplicación de las inspecciones, colaboraron en revertir la tendencia a la contratación no regular de trabajadores" Palomino (2015).

En tercer lugar la política de homologación de convenios y acuerdos colectivos entre sindicatos y empleadores (más de 2300). Este auge de la negociación colectiva se inscribe en un ciclo prolongado que desde 2003 no tiene precedentes tanto por la cantidad de negociaciones como por sus contenidos y, en especial, por el contexto singular en el que tiene lugar⁸.

I. El devenir de un concepto

Los problemas del mundo del trabajo en América Latina han sido interpelados recorriendo a distintas tradiciones intelectuales y marcos teóricos. Sin duda una de

⁷ Se crearon 168 instrumentos, algunos de los cuales constituyen distintas líneas de un mismo fondo o ley de fomento productivo. Cabe señalar, que el análisis excluye tanto los instrumentos que persiguen objetivos sociales y/o de empleo, aun cuando tengan un enfoque productivo; como también los orientados al fortalecimiento del sector público (por ejemplo: Programa de Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Programas de Inserción Laboral y de Entrenamiento para el Trabajo en el sector público, Fondo de Capital Social, Manos a la Obra).

⁸ Cabe destacar que estos aspectos implican los procesos de contextos institucionales que inciden sobre las condiciones de empleabilidad de la población. Los mismos en el presente artículo no son el enfoque del análisis, sino el contexto, en el cual se analizan los cambios en el mercado laboral.

las aproximaciones que demostró mayor fertilidad para la reflexión y diseño de políticas en la región fue la del sector informal, mérito reconocido ampliamente por la literatura especializada⁹.

El concepto proviene de los estudios que la OIT encargara a Keith Hart en África a comienzos de la década del 70 (Neffa, 2008). Rápidamente la noción es incorporada en los análisis realizados por los integrantes del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) que con un enfoque estructuralista elaboraron una de las interpretaciones sobre la informalidad que más se ha difundido en nuestra región¹⁰.

Para esta corriente, la informalidad es una respuesta “desde abajo” al desajuste entre la dinámica poblacional y el funcionamiento de la economía. Desde esta óptica, la heterogeneidad estructural, el funcionamiento de mercados oligopólicos y con difusión asimétrica del cambio científico y tecnológico, configuran un escenario de débil acumulación y trabas para la reinversión, que limitan la creación de empleo en el sector formal. Esta dinámica se enfrenta a una presión migratoria rural y un crecimiento demográfico no asimilable por el sector estructurado (Tokman, 2002). La informalidad surge entonces con el fin primordial de crear empleo y saldar de algún modo esa brecha. En síntesis, el SIU es caracterizado como un sector refugio, de fácil entrada y que opera como válvula de ajuste del mercado de trabajo formal.

El concepto recortaba del universo económico a las unidades con bajos niveles de productividad y baja capacidad de acumulación. Se las caracterizaba por su reducido tamaño, bajos requisitos de entrada (en términos de calificaciones, capital y organización), tecnología anticuada, y escasa diferenciación entre el mundo familiar y la empresa, con uso de trabajo intensivo, entre otras características. El sector informal urbano (SIU) así definido comprendía a ocupados en empresas pequeñas no modernas, los independientes (con exclusión de los profesionales universitarios), trabajadores por cuenta propia, patrones y empleados de pequeños establecimientos y los que desarrollan tareas (remuneradas) en el servicio doméstico (PREALC, 1976).

Para los expertos de la PREALC, el fenómeno era estructural y específico a la realidad social periférica, y los lineamientos de políticas que se desprendían de dicha concepción apuntaban hacia un desarrollo industrial con cambio estructural,

⁹ Este resumen sigue lo planteado en Gutiérrez Ageitos (2009), “La informalidad en Buenos Aires. Características del fenómeno y políticas laborales provinciales”, Programa de Trabajo Decente en Argentina, OIT. (MIMEO).

¹⁰ Un debate latinoamericano que anticipó la preocupación sobre estos fenómenos, es el de la marginalidad. Desde los pioneros trabajos de Germani y la DESAL, en el marco de la discusión de la aplicación de la teoría de la modernización a nuestras realidades, y la fértil conceptualización marxista de la marginalidad económica (Quijano, Duque y Pastrana, Nun, Marin y Murmis) se abordó, si se quiere también en clave dualista (Cortés, 2000), la emergencia de población apartada de los beneficios del desarrollo.

que permita la absorción de mano de obra por el sector formal. Pero el diagnóstico no ignoraba el papel compensador del sector informal para la estabilidad socio política en la región (Tokman, 2004)¹¹. Sin embargo, Altimir y Beccaria (1999) señalan que en el último decenio, el sector informal ejerció un escaso papel compensador frente a la insuficiente demanda de empleo formal en el mercado de trabajo.

Dicha tradición teórica recibió dos críticas principales, una de corte marxista y otra liberal¹². Por un lado, Castells y Portes (1989) mostraron que los sectores formal e informal, lejos de reflejar compartimentos estancos, tenían vasos comunicantes, y por lo tanto la informalidad debía entenderse en el marco de cambios en el modo de producción capitalista orientados a revertir la caída en la tasa de ganancia. Así entendida la misma manifestaba procesos de desconcentración y descentralizan de la producción, tercerización y subcontratación de etapas del proceso productivo que en parte se reubicaban en el sector informal¹³. La desvinculación entre el capital y la seguridad social del trabajador era un indicador de este proceso, por lo que los empleos precarios pasaban a ser considerados parte de la informalidad, independientemente del tipo de empresa en el que se encontrara.

Entonces, dentro del SIU se incluye al igual que definición de PREALC/OIT a los trabajadores independientes y a sus familiares, pero también a los asalariados cuyos empleadores no respetan las regulaciones laborales, independientemente de la escala, nivel de productividad o capacidad de acumulación de la unidad productiva. De este modo su definición se distancia de la definición sectorial y se amplía para abarcar todas las actividades económicas no alcanzadas por la regulación estatal. Esta vertiente dio lugar a una clasificación funcional de la informalidad en tres tipos diferenciados: de subsistencia, de explotación dependiente, y de crecimiento (Portes, 1999).

Cabe resaltar que aquí el marco analítico pasa de la condición laboral del individuo (o del puesto de trabajo) al modo de organización de la acumulación, y por tanto más que trabajadores informales lo que existe es economía informal, parte integral de la dinámica económica capitalista en el fin de siglo.

Desde la otra vereda el liberalismo reinterpretó dichos fenómenos considerando como principal determinante para la informalidad el exceso de regulaciones del estado (Hernando De Soto 1987). Se entiende que el mismo se origina en el

¹¹ Más recientemente, este autor apuesta por nuevas formas de garantizar la cohesión social ante la insuficiencia del sector informal y la creciente crisis del trabajo, y señala la necesidad de garantizar y universalizar la cobertura social con independencia de la inserción laboral (Tokman, 2007).

¹² Para un panorama más amplio sobre el debate y las distintas posiciones ver entre otros Cartaya (1987), Cortés (2000).

¹³ En la misma línea se ubican los trabajos de Piore y Sabel de 1984, quienes dan cuenta de la informatización de las actividades formales, aunque la tendencia de las grandes empresas a la subcontratación de microempresas formales se habría detenido a fines del siglo XX (Sánchez, Joo y Zappala, citados por Cimoli, 2006)