

Relaciones entre el impacto de las políticas de empleo y la fractura de la estructura socioproductiva en Argentina.

Análisis de la década 2003-2011

Avance de investigación en curso

Grupo de trabajo N° 18: Reestructuración productiva, trabajo y dominación social

Lic. Diego Masello
Universidad Nacional de Tres de Febrero

Lic. Fernando Larrosa
Universidad Nacional de Tres de Febrero

Resumen:

El presente trabajo analiza, con diferentes metodologías de evaluación de impacto, los efectos que tuvo el paquete de políticas macroeconómicas y de empleo implementadas en Argentina desde 2003 sobre el sector de informalidad estructural en el ámbito urbano. A partir de la metodología de Diferencias en Diferencias se analiza la serie 2003-2011 en los principales indicadores de impacto relacionados al empleo.

Las metas de la ponencia son caracterizar la magnitud de la informalidad estructural dentro del conjunto de los ocupados argentinos en dicha serie temporal y analizar las desventajas dentro del sector informal estructural en los impactos de las políticas de empleo así como de la evolución de la distribución del ingreso entre ambos grupos (informales estructurales/modernos).

Palabras clave: heterogeneidad estructural – informalidad – trabajo

1. Introducción

En Argentina a partir de 2003 se implementó un paquete de políticas macroeconómicas y de empleo con el fin de recomponer los hilos sociales que la crisis que dio inicio al siglo había desgastado. Con el fin de reactivar la economía y generar inclusión social entre una gran parte de la población argentina se implementó un conjunto de políticas públicas y sociales novedosas en comparación a las políticas generadas e implementadas en las tres décadas anteriores.

Algunas de las consideraciones relacionadas con el empleo que se tienen en cuenta dentro de este paquete de políticas son, entre otras, la identificación del trabajo de baja calidad, la implementación de vigilancia sobre el trabajo no registrado y la promoción del trabajo decente. Conjuntamente se destaca la problemática de la heterogeneidad estructural y los indicadores de la economía informal -y de los sectores de baja productividad- como un fenómeno a ser atendido prioritariamente con el objetivo de morigerar sus consecuencias.

La caracterización de la baja productividad y rentabilidad como uno de los factores determinantes de la problemática, la aceptación de las múltiples causas que generan la economía informal, la identificación de los diferentes sectores en los que se genera la misma, y al mismo tiempo prestar atención a los diferentes puestos de trabajo, reconoce la complejidad y la heterogeneidad del fenómeno.

Respecto a la complejidad de la problemática y a sus múltiples determinantes, se definió desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el diseño de un modelo de intervención basado “en

diversas políticas de carácter económico y/o sociolaboral que tienden a enfrentar cada uno de los diferentes determinantes identificados¹.

En este escenario, e identificando las necesidades de intervención antes descritas, se plantearon una serie de políticas orientadas a mejorar el empleo y obtener mayor inclusión social.

El siguiente cuadro² describe el paquete de acciones orientadas a esos objetivos:

Determinantes y acciones, políticas y programas aplicados

Determinantes de la informalidad laboral	Acciones, políticas y programas implementados desde el año 2003
Baja productividad y rentabilidad de las unidades económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Patrón de crecimiento económico orientado al empleo de calidad • Monotributo social • Programas de crédito para MIPyMEs y acciones de apoyo a emprendedores y empresas nuevas
Percepción social de la informalidad como una alternativa laboral válida	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de sensibilización a través de los medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con la normativa laboral • Instalación de la problemática del trabajo informal en el debate sociolaboral • Régimen de registración especial para el servicio doméstico
Incertidumbre sobre el futuro de la economía	Mayor certidumbre por el crecimiento económico sostenido durante los últimos cinco años
Desmantelamiento de la inspección laboral	Inspección del trabajo como política de Estado. Se implementa el PNRT
Restricciones económicas de empresas formales para afrontar los costos de la registración laboral	Reducción de las contribuciones patronales para el nuevo empleo contratado por las PyMES
Complejidad de los trámites administrativos para registrar a los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de simplificación registral • Régimen de registración especial para el servicio doméstico
Tercerización de los procesos productivos de las empresas formales	<p>Política de inspección orientada al relevamiento del trabajo en empresas subcontratadas</p> <p>Vigencia práctica del principio de solidaridad entre la empresa principal y los trabajadores en las empresas subcontratadas</p> <p>Plan de Responsabilidad Social Empresarial, en el que las empresas líderes concientizan a sus trabajadores, clientes y proveedores sobre las ventajas de la formalidad laboral</p>

Fuente: DGEyEL-SSPTyEL.

Mientras este paquete de políticas estuvo destinado a resolver los diferentes y heterogéneos elementos que hacen al mundo del trabajo, la hipótesis principal de este artículo es que los efectos de estas políticas no tuvieron la misma eficiencia en todos los ámbitos y las deficiencias estructurales existentes en el mercado de trabajo.

El objetivo de esta investigación es obtener la medida del impacto del paquete de políticas macroeconómicas, laborales y de inclusión en función de la heterogeneidad estructural. Es decir, cuánto del impacto de estas políticas benefició a los trabajadores del sector informal en relación al resto de los trabajadores de la economía argentina.

La heterogeneidad de la estructura productiva es una particularidad del desarrollo en América Latina. El desigual desarrollo entre unidades productivas genera una estructura dual en la que aquellas que logran niveles de productividad y rentabilidad suficiente para la reproducción de la unidad y para la

¹ Novick, Mazorra y Schleser: Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral (2008)

² *Ibidem*.

solvencia de los requerimientos legales conforman un sector moderno y formal, mientras que otras, pequeñas, y que manejan bajos niveles de productividad y rentabilidad, conforman un sector denominado informal o tradicional.

Tal como expresamos anteriormente, la hipótesis presente es que las políticas implementadas no llegan por igual a todos los sectores del mercado de trabajo. Específicamente, la hipótesis es que el impacto de esta serie de políticas no tuvo el mismo efecto sobre los trabajadores del sector moderno y aquellos que están empleados en el sector informal, en detrimento de éstos últimos.

A partir de la hipótesis general, si el crecimiento del PBI y las políticas de empleo del 2003 a la fecha en la Argentina tuvieron efectos diferenciados, tanto en la mejora de las condiciones de empleo como en los ingresos, para los trabajadores en el sector moderno y los trabajadores en el sector informal, surgen tres preguntas específicas. En primer lugar, qué impacto produjeron estas políticas sobre el no registro del empleo, tanto en uno como en otro sector de la economía. En segundo término, como actuó este paquete de políticas sobre la tasa de informalidad estructural en la economía argentina. Y finalmente, de qué manera impactaron estas políticas sobre la situación y las condiciones de los trabajadores, fundamentalmente en los ingresos recibidos, tanto para los trabajadores del sector informal de la economía como para los trabajadores del sector moderno.

2. Metodología

A partir del procesamiento de datos secundarios -Encuestas Permanentes de Hogares realizadas trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- se trabaja con las principales variables sociales, de ingresos y de empleo de la serie 2003-2011 en la población urbana de Argentina con el fin de analizar el problema de investigación descrito.

El diseño metodológico es de carácter cuasi-experimental. Utilizando la metodología de evaluación de impacto de diferencias en diferencias, mediante la cual se construyen un grupo experimental (los trabajadores del sector informal) y un grupo de control (los trabajadores del sector moderno) con el fin de ser comparados tanto en un tiempo basal (el año 2003) como en un tiempo final o de medición del impacto (año 2011), podemos observar y analizar los cambios producidos en la serie temporal. Para poder captar las tendencias se analizan, a modo de seguimiento, las diferencias entre ambos grupos en toda la serie intermedia entre el tiempo inicial y el tiempo final de análisis.

La principal ventaja del método de diferencias en diferencias en evaluación de impacto de políticas públicas es que permite controlar las distintas variables que pudieran afectar la situación de análisis de ambos grupos. El seguimiento de las tendencias de ambos grupos permite la posibilidad de analizar el contrafáctico del grupo experimental. Para que el análisis de impacto de las políticas sobre los ingresos de los trabajadores del sector informal y del sector moderno resulte efectivo la construcción de los grupos debe estar perfectamente controlada de tal forma que ambos grupos sean entre sí lo más parecidos posible en todas las variables que pudieran afectar el impacto para evitar el sesgo de selección.

Para lograr esta paridad en las características de uno y otro grupo existe una técnica multidimensional de pareamiento denominada *propensity score matching*. Se denomina *propensity score* a la probabilidad -a partir de las características presentadas por las unidades de análisis en múltiples variables- de pertenecer al grupo experimental. Es decir, si dos unidades tienen las mismas características ex-ante, pero una pertenece al grupo experimental y la otra no, la inclusión en uno u otro grupo puede entenderse como si fuera aleatoria. La forma de seleccionar los mejores grupos -los más comprobables por múltiples variables- es, entonces, computar el *propensity score*. Este procedimiento se realiza en dos pasos, el primero de ellos, consiste en estimar una regresión de modelo *probit* para la probabilidad de pertenecer al grupo experimental; y el segundo la selección de los mejores subconjuntos a través del *soporte común*. Quienes estén incluidos dentro del soporte común de ambos

grupos serán las unidades de análisis a comparar y sobre las que se medirán los impactos y las diferencias existentes.

Para una mejor determinación de los grupos y utilización de la técnica de *propensity score matching* se unificaron todas las bases de los años a analizar en una única base y se aplicó este procedimiento, incluyendo el año de pertenencia de cada medición como una de las variables independientes.

La estrategia metodológica, en función de los objetivos de este trabajo, es por tanto analizar en primer lugar las diferencias existentes entre el momento de análisis de impacto -2011- y el tiempo determinado como base -año 2003- para los principales indicadores de empleo y del mercado laboral en la población urbana de Argentina.

Posteriormente, a partir del soporte común se hará el análisis del impacto del crecimiento y de las políticas implementadas sobre el ingreso de los asalariados del sector informal comparativamente con el ingreso de los asalariados del sector moderno, tomando los grupos más similares de uno y otro sector en todos los años de la serie, descartando así el posible sesgo existente derivado de otras variables intervinientes, características de los individuos.

3. Análisis de los datos de la serie

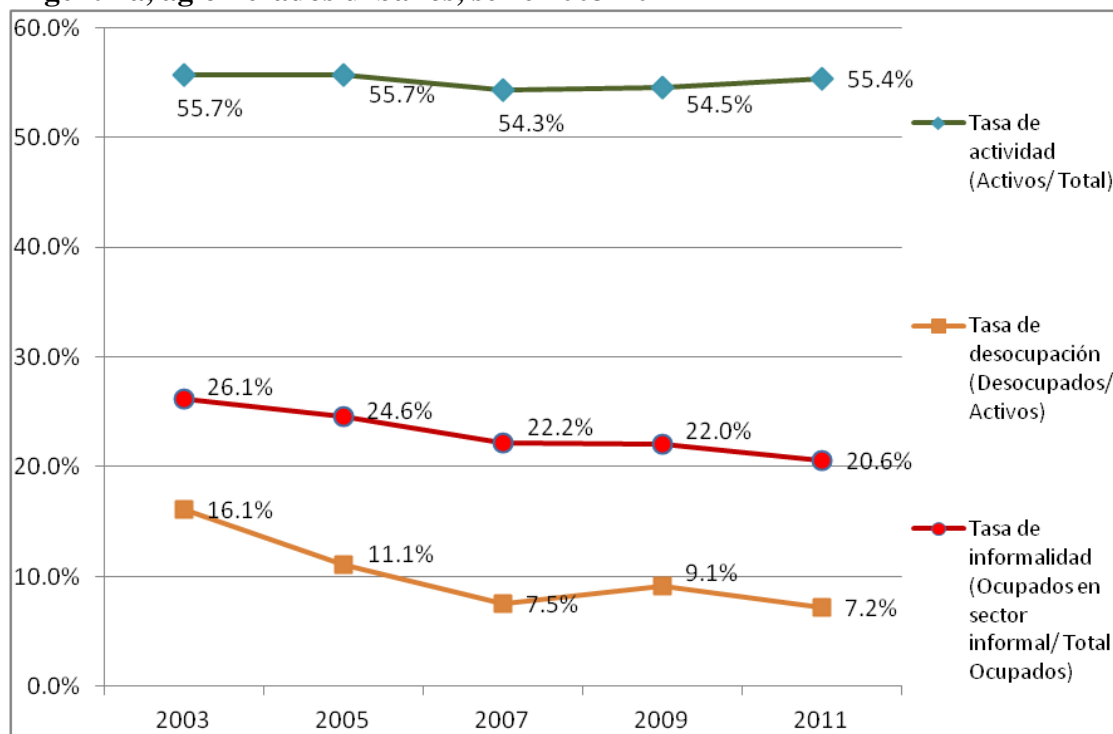
El paquete de políticas que analizamos en este trabajo fue implementado desde mitad del año 2003, y progresivamente fue impactando sobre la estructura social argentina y sobre el mercado laboral.

Para este análisis se utilizaron los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desde el 2003 al 2011, seleccionándolos con una frecuencia bienal. Es decir, se utilizaron los datos de 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011. La EPH se actualiza trimestralmente, por lo que se utilizaron en todos los casos el 3 trimestre del año en cuestión, excepto en el año 2007 donde no se encuentra disponible el tercer trimestre por lo que se decidió utilizar los datos del cuarto trimestre de ese año.

Como se puede observar en el gráfico 1, la tasa de actividad se mantuvo en estos 8 años rondando el 55% de la población mayor a 10 años.

Otras dos tasas de interés para el presente análisis son la tasa de desocupación (individuos desocupados sobre población económicamente activa) que se redujo del 16,1% al 7,2% en este período, lo que significa una caída porcentual del 55% y la tasa de informalidad (individuos ocupados en el sector informal de la economía argentina sobre el total de individuos ocupados incluyendo todas las categorías ocupacionales, esto es patrones, cuentapropistas, empleados y trabajadores familiares) que también experimentó una caída del 26,1% en 2003 al 20,6% en el año 2011. Sin embargo, en términos relativos la tasa de informalidad disminuyó un 21%.

Gráfico 1: Tasa de actividad, tasa de desocupación y tasa de informalidad. Argentina, aglomerados urbanos, serie 2003-2011



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH (INDEC)

Estos dos indicadores lo que evidencian es una mejora general en la cantidad y en la calidad de los puestos de trabajo.

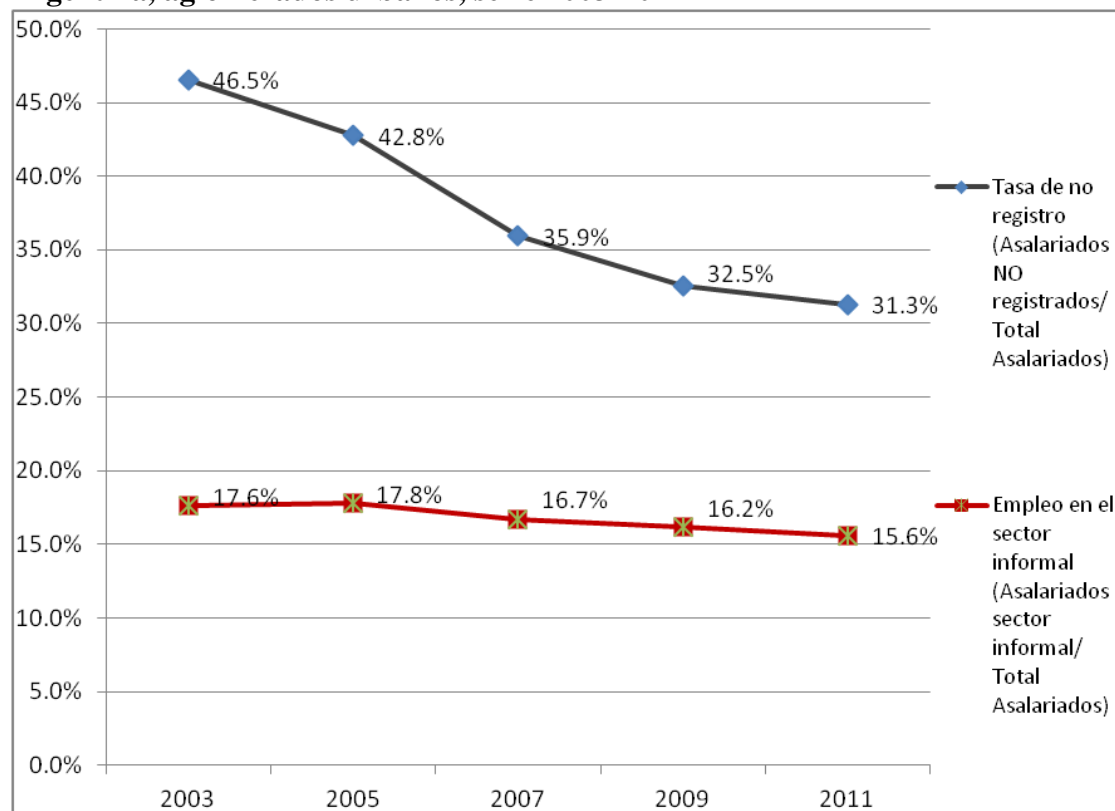
El primero de ellos indica que se generaron nuevos puestos de trabajo: la tasa de actividad se mantuvo muy cercana al 55% mientras que la desocupación se bajó a menos de la mitad, es decir, analizando por la negativa, la tasa de ocupación creció del 84% al 93%.

La segunda tasa, si bien es menor la diferencia en relación a la tasa anterior, nos sirve como indicador de una mejora cualitativa en los puestos de trabajo: podemos observar que levemente se produjo un traslado -del 5,5%- de los puestos de trabajo del sector informal al sector moderno.

Si bien estos indicadores describen, como dijimos, una mejora cuantitativa y cualitativa general en el mercado laboral, al analizar la situación de los trabajadores asalariados, comienzan a presentarse las diferencias entre un sector y el otro.

En principio el empleo para los asalariados del sector informal cayó apenas 2%. Esto pone en evidencia que lo que detallábamos anteriormente como una mejora cualitativa, casi no existió entre los asalariados, sino que es de un carácter más intenso principalmente entre los cuentapropistas.

Gráfico 2: Tasa de empleo no registrado y tasa de informalidad (únicamente asalariados). Argentina, aglomerados urbanos, serie 2003-2011

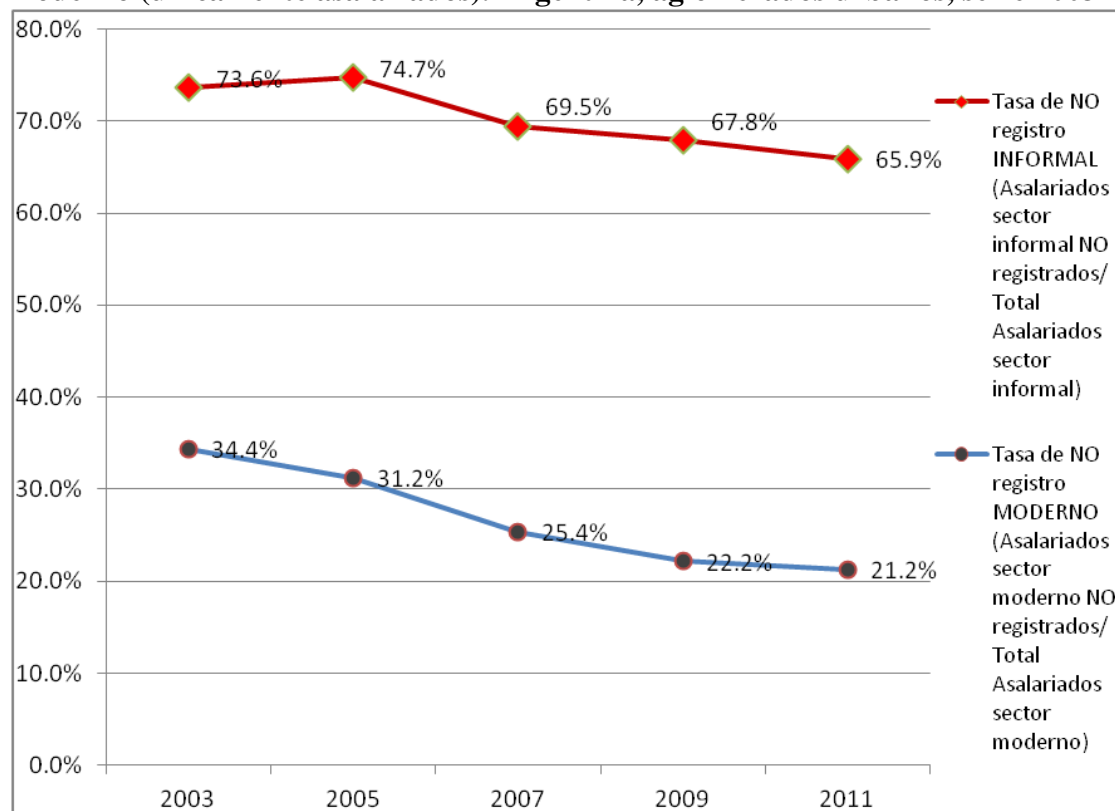


Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH (INDEC)

Por otro lado, vemos que la tasa de no registro disminuyó del 46,5% al 31,3% en estos 8 años (gráfico 2). Este dato incluye tanto a trabajadores del sector moderno como a trabajadores del sector informal. En este caso debemos tomar en cuenta que por la propia definición de uno y otro sector -la característica intrínseca del sector informal es la baja rentabilidad-, hacer frente a las cargas sociales que implican el empleo registrado es para el sector informal una imposibilidad económica, mientras que para las empresas del sector moderno que están en condiciones económico-financieras de enfrentar estas cargas la evasión es sin embargo una estrategia -ilícita- de generar mayores ganancias.

Como es posible observar en el gráfico 3, las políticas de inspección y de facilitación de los regímenes de registro -apareadas al crecimiento económico-, actuaron tanto en un sector como en el otro: la reducción del empleo no registrado varió 13 puntos porcentuales en el sector de alta rentabilidad y 8 puntos porcentuales en el sector informal. Sin embargo, a pesar de las diferencias, en términos relativos disminuyó con más fuerza el empleo no registrado dentro del sector moderno (-38%) en relación a la caída dentro del sector informal (-10%).

Gráfico 3: Tasa de empleo no registrado en sector informal y de empleo no registrado en sector moderno (únicamente asalariados). Argentina, aglomerados urbanos, serie 2003-2011



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH (INDEC)

Finalmente, yendo al análisis de impacto de las políticas y del crecimiento sobre los ingresos de los trabajadores asalariados de uno y otro sector, se utilizó la metodología de pareamiento *propensity score matching* y *soporte común* para evitar el sesgo de selección que proviene de variables externas que son parte de las características de los individuos.

Esta metodología permite construir grupos comparables eliminando diferencias propias de variables externas a las variables de interés o de impacto.

Como se ve en el comienzo de la serie, el pareamiento indica una consonancia en el monto del ingreso horario para los trabajadores de uno y otro sector (U\$S 0,76 en promedio para una hora de trabajo de un asalariado del sector informal y U\$S 0,72 en promedio para la misma situación en los asalariados del sector moderno) en el año 2003.

Sin embargo, analizando la tendencia de los años posteriores, podemos observar un impacto diferenciado de las políticas de empleo y del crecimiento económico del país para los trabajadores asalariados de uno y otro sector en los ingresos horarios. Ya para la medición del año 2005 se nota una tendencia a despegarse el promedio de ingreso horario de uno y otro sector, tendencia que se mantiene hasta la medición del año 2009. Sin embargo, el punto de mayor quiebre se da entre el año 2009 y 2011, cuando se despega significativamente el impacto de ambos sectores.

Es necesario incluir en este análisis que ese momento en el que se expande la diferencia entre los ingresos de uno y otro sector es precisamente en el que se hace notoria la crisis económica global y el crecimiento detiene su marcha a altas tasas: mientras que en los años anteriores se había mantenido entre los 8 y 9 puntos anuales, para el año 2008 baja a poco menos de 7 puntos y en 2009, en plena crisis, se reduce a menos del 1%, retomando nuevamente en 2010 y 2011 los niveles de los años anteriores.

Es destacable esta particularidad que se observa, dado que se evidencia que el freno experimentado en el crecimiento de la economía nacional actúa inmediatamente sobre los ingresos de los asalariados en el sector de menor rentabilidad, donde se evidencia un efecto mayor de ese retraimiento, mientras que el sector moderno posiblemente sigue experimentando la tracción del crecimiento de años anteriores.

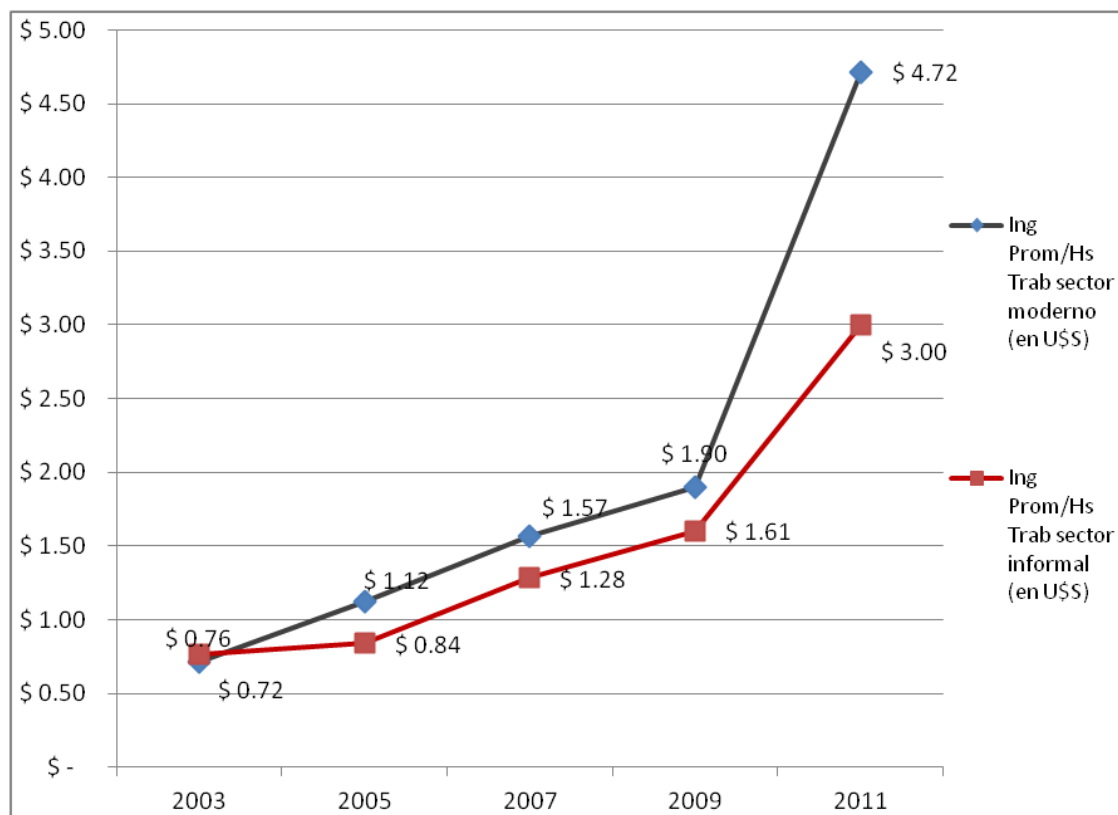
De tal forma, si evaluamos el período de interés completo para el impacto en los ingresos horarios de los asalariados del sector informal en comparación con los del sector moderno, tenemos que trabajar con la siguiente fórmula:

$$\text{Impacto} = (t1e - t1c) - (t0e - t0c)$$

Esta fórmula es la base del método de diferencias en diferencias, ya que toma la diferencia entre el grupo experimental y el grupo de control en el momento de análisis, descartando la diferencia existente entre los mismos grupos en el momento de base.

Utilizando este método y esta fórmula, y controlando las variables externas mediante el pareamiento descrito anteriormente, podemos observar que el impacto en el ingreso horario promedio para los asalariados del sector informal, en comparación con aquellos incluidos dentro del sector moderno es negativo, de U\$S -1,76, en promedio por cada hora de trabajo.

Gráfico 4: Ingreso horario promedio trabajadores en el sector informal y trabajadores en el sector moderno (únicamente asalariados). Argentina, aglomerados urbanos, serie 2003-2011



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH (INDEC)

El ingreso horario para el sector moderno aumentó entre el 2003 y el 2011 en 5,2 veces, mientras que este mismo ingreso para el sector informal aumentó sólo 3 veces.

4. Conclusiones

Como pudimos observar, la hipótesis presentada sobre el impacto de las políticas de empleo conjuntamente con el crecimiento sostenido durante los 8 años de implementación del paquete de políticas de empleo, no permitió obtener un mismo resultado para los trabajadores que se encuentran en el sector informal en relación a aquellos que trabajan dentro del sector formal, moderno o de mayor rentabilidad. Es decir que, a pesar de los esfuerzos en las políticas públicas, no se han podido igualar en casi diez años aquellas diferencias estructurales constitutivas de cada uno de los sectores enunciados.

Por otro lado, también quedó en evidencia que estas diferencias se mantuvieron aún en escenarios favorables de alto crecimiento económico; denotando que, en escenarios de crecimiento más moderado o nulo, estas diferencias se volverían a acrecentar significativamente.

Específicamente observamos los siguientes impactos:

- a) se redujo el desempleo a menos de la mitad (16% a 7%), lo que es lo mismo decir que se generaron puestos de trabajo;
- b) entre los asalariados disminuyó de manera importante la tasa de no registro, del 46% en 2003 al 31% en 2011, por lo que se puede ver, también, que en términos generales mejoraron las condiciones de los trabajadores, inclusive esta disminución del no registro se ve, aunque de manera diferencial, en ambos grupos de análisis;
- c) la tasa de informalidad (en general incluyendo todas las categorías ocupacionales: patrones, cuentapropistas y trabajadores empleados) bajó de 26% a poco más del 20%, sin embargo al observar solamente los trabajadores empleados vemos que se redujo solamente en 2 puntos (de 17,6% a 15,6%) por lo que se evidencia un mayor traslado de los cuentapropistas que son captados dentro del sector moderno;
- d) finalmente al computar el *propensity score matching* y analizar los cambios producidos en los ingresos horarios de los trabajadores descartando el sesgo de selección a través del control de variables externas, podemos observar que los ingresos horarios mejoraron para ambos grupos, sin embargo mientras en el sector informal en promedio se incrementó sólo en 3 veces (400%), para los trabajadores del sector moderno este incremento en los 8 años de crecimiento fue de 5,2 veces (casi 700%).

Evidentemente, en general las mejoras en estos 8 años incluyeron a todo el mercado laboral, sin embargo la heterogeneidad estructural de la economía argentina continúa siendo un factor de importancia mayúscula que no es intervenido desde las políticas públicas con un enfoque que sea suficiente y que permita por un lado incidir en mayores tasas de movilización de los trabajadores del sector informal hacia el sector moderno o de alta rentabilidad, y por otro lado, para aquella proporción alta de trabajadores que continúan dentro del sector informal, que las mejoras de las condiciones e incremento en los ingresos derivados del crecimiento económico, impacten de la misma manera que entre los del sector moderno.

La intención de este presente análisis es efectuar un aporte en lo referente a tres temáticas de estudio dentro de las ciencias sociales y de las políticas sociales:

- a) en primer lugar, desde lo metodológico, participar de los debates sobre las técnicas y metodologías de impacto, proponiendo la utilización de dos metodologías -*diferencias en diferencias* y *propensity score matching*- sobre una serie temporal de datos secundarios.
- b) el aporte a la investigación sobre políticas públicas, específicamente a las políticas de empleo y a la intervención en diferentes sectores de la economía, generando un insumo para repensar, desde el análisis y la evaluación de impacto sobre la población urbana, las políticas generadas en la última década en la Argentina.

c) finalmente, también es la intención aportar a los debates existentes en el ámbito temático de la informalidad laboral y en la aún inconclusa determinación conceptual de la heterogeneidad de la estructura productiva, aportando una descripción de las diferencias con las que la dualidad del mercado laboral recibe un conjunto de políticas públicas.

5. Bibliografía

Baker, Judy, (2000). Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Banco Mundial, Washington DC.

Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina. BIRF-MTEySS, Buenos Aires.

Equipos del MTEySS y del Banco Mundial (2008). Caracterización de la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. En Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina. BIRF-MTEySS, Buenos Aires, 2008.

Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2011). La evaluación de impacto en la práctica. BIRF, Washington DC.

Masello, D. y Larrosa F., (2011), Economía Informal: abordajes teóricos y problemas metodológicos, III Jornadas de Investigación en Estadística y Ciencias Aplicadas, UNTREF, Bs. As.

Masello, D. y Granovsky, P. (2005). Las diferentes dimensiones del capital de trabajo en las unidades productivas en el sector informal. Una aproximación a los aspectos intangibles del capital. En Carbonetto Sergio Adrián: Economía Social. Teoría y práctica. Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires, 2011.

Monza, Alfredo (1998). La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes. En Carpio, J., Klein, E., y Novacovsky, I. (comp.): Informalidad y exclusión social, FCE, Buenos Aires, 2000.

Salvia, Agustín (2007). Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político. En Salvia, A. y Chávez Molina, E. (comp.). Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2007.

Saraví, Gonzalo (2007). De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.