



CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE SITUACIÓN LABORAL Y DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LA APN PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO

Datos para el año 2021

Director General
Marcos Makón

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Analistas
María Josefina Báez - María Pía Brugiafreddo - Andrés Kolesnik

Diciembre de 2022

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	7
Introducción.....	9
Marco normativo y conceptual	11
Concepción internacional sobre el trabajo en el ámbito de la OIT	11
Abordaje normativo en Argentina	11
Marco conceptual de las políticas públicas laborales	13
Indicadores laborales comparados	15
Evolución de indicadores laborales de contexto.....	15
Evolución de la composición del mercado laboral en Argentina	20
Indicadores laborales en Argentina	22
Distribución poblacional total según su vinculación con el empleo	22
Distribución por sexo y edad del nivel de actividad y ocupación.....	26
Caracterización de asalariados/as formales	30
Características propias de asalariados/as formales	30
Características laborales de asalariados/as formales	33
Caracterización de no asalariados/as formales.....	40
Características propias de no asalariados/as formales	40
Características laborales de no asalariados/as formales.....	43
Caracterización de asalariados/as informales	47
Características propias de asalariados/as informales.....	47
Características laborales de asalariados/as informales.....	49
Caracterización de los no asalariados/as informales	52
Características propias de no asalariados/as informales	52
Características laborales de no asalariados/as informales	54
Caracterización de desocupados/as	56
Caracterización de inactivos/as en edad de trabajar.....	59
Políticas públicas implementadas por la APN destinadas a la promoción del empleo	63
Clasificación de las políticas públicas del mercado de trabajo	64
Características de las políticas públicas del mercado de trabajo.....	67
ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico	76

Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución poblacional por condición, estado y tipo de ocupación.....	23
Cuadro 2. Distribución de asalariados/as formales por conformación del hogar y situación económica.....	32
Cuadro 3. Asalariados/as formales por tipo	33
Cuadro 4. Asalariados/as formales del sector privado por rubro	34

Cuadro 5. Asalariados/as formales del sector privado por jurisdicción.....	36
Cuadro 6. Asalariados/as formales del sector público por nivel de gobierno.....	37
Cuadro 7. Asalariados/as formales del sector público del ámbito nacional según área o tipo de organismo	37
Cuadro 8. Asalariados/as formales del sector público de los ámbitos provincial y municipal, por jurisdicción	39
Cuadro 9. Distribución de no asalariados/as formales por conformación del hogar y situación económica	42
Cuadro 10. No asalariados/as formales por tipo	43
Cuadro 11. Responsables inscriptos por agrupamiento.....	44
Cuadro 12. Monotributistas por categoría y rubro	45
Cuadro 13. Monotributistas sociales por categoría	45
Cuadro 14. No asalariados/as formales por jurisdicción.....	46
Cuadro 15. Distribución de asalariados/as informales por conformación del hogar y situación económica	49
Cuadro 16. Asalariados/as informales por rubro	50
Cuadro 17. Asalariados/as informales por jurisdicción.....	51
Cuadro 18. Distribución de no asalariados/as informales por conformación del hogar y situación económica	54
Cuadro 19. No asalariados/as informales por rubro	54
Cuadro 20. No asalariados/as informales por jurisdicción.....	55
Cuadro 21. Distribución de desocupados/as por conformación del hogar y situación económica.....	57
Cuadro 22. Desocupados/as por jurisdicción	58
Cuadro 23. Distribución de inactivos/as en edad de trabajar por conformación del hogar y situación económica	61
Cuadro 24. Inactivos/as en edad de trabajar por jurisdicción	62
Cuadro 25. Metas del ODS 8	76

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la tasa de población activa comparada.....	16
Gráfico 2. Evolución de la tasa de empleo comparada.....	17
Gráfico 3. Evolución de la tasa de desocupación comparada.....	18
Gráfico 4. Evolución de la participación del empleo público sobre el empleo total	19
Gráfico 5. Evolución de la composición poblacional en relación con el empleo	20
Gráfico 6. Evolución de la composición de ocupados/as	21
Gráfico 7. Composición de la población argentina con relación al mercado de trabajo	25
Gráfico 8. Distribución por edad y sexo de personas según estado de actividad	27

Gráfico 9. Distribución por edad y sexo de personas según estado ocupacional.....	29
Gráfico 10. Distribución por edad y sexo de asalariados/as formales	31
Gráfico 11. Distribución por nivel educativo y sexo de asalariados/as formales	31
Gráfico 12. Distribución por edad y sexo de no asalariados/as formales.....	41
Gráfico 13. Distribución por nivel educativo y sexo de no asalariados/as formales	42
Gráfico 14. Distribución por edad y sexo de asalariados/as informales	47
Gráfico 15. Distribución por nivel educativo y sexo de asalariados/as informales.....	48
Gráfico 16. Distribución por edad y sexo de no asalariados/as informales	52
Gráfico 17. Distribución por nivel educativo y sexo de no asalariados/as informales	53
Gráfico 18. Distribución por nivel educativo y sexo de desocupados/as.....	56
Gráfico 19. Composición de inactivos/as en edad de trabajar según categoría de inactividad, sexo y tenencia de ingresos	60
Gráfico 20. Distribución por nivel educativo y sexo de inactivos/as en edad de trabajar ..	61
Gráfico 21. Evolución de los tipos de políticas de mercado de trabajo con relación al PBI	65
Gráfico 22. Evolución de los beneficiarios/as de los tipos de políticas del mercado de trabajo.....	66
Gráfico 23. Evolución de las políticas de apoyo a desocupados/as, inserción y reinserción laboral con relación al PBI	68
Gráfico 24. Evolución de beneficiarios/as de las políticas de apoyo a desocupados/as, inserción y reinserción laboral	69
Gráfico 25. Evolución del programa Potenciar Trabajo (y sus antecesores) con relación al PBI.....	71
Gráfico 26. Evolución de beneficiarios/as del programa Potenciar Trabajo (y sus antecesores)	72
Gráfico 27. Evolución de las políticas de sostenimiento y continuidad del empleo con relación al PBI.....	74
Gráfico 28. Evolución de los beneficiarios de las políticas de sostenimiento y continuidad del empleo	75

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo realiza una caracterización de la población argentina respecto a su vinculación con el empleo, así como un análisis de las acciones que la Administración Pública Nacional (APN) implementa para reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo, con el fin de disponer de información para contribuir a la definición de políticas públicas en materia laboral.

Argentina tiene una tasa de actividad media del 60%, inferior al promedio de América Latina y el Caribe (AL&C) que es del 63%, y cercana al promedio de la OCDE (61%). Considerando que la OCDE tiene una estructura poblacional relativamente más envejecida, surge que, en Argentina, la cantidad de personas inactivas en edades consideradas productivas es en realidad mayor. La tasa de empleo es menor en Argentina en relación con los países de AL&C y es similar a la de la OCDE, aunque esta última desde 2014 exhibió un crecimiento que no se observó en Argentina. Los países desarrollados evidenciaron en promedio un menor impacto de la pandemia en los niveles de empleo. Asimismo, Argentina presenta mayores niveles de empleo público que AL&C, pero menores que los países desarrollados. En sintonía con lo observado en los indicadores anteriores, se aprecian mayores tasas de desempleo en Argentina en comparación a AL&C y la OCDE.

Los comportamientos mencionados para Argentina se presentaron con relativa independencia del ciclo económico ya que, en el período analizado (2007-2021), se dio una importante fase de crecimiento y una fase de estancamiento y/o caída. La tasa de empleo se movió poco durante la fase alcista y descendió ligeramente durante los años de estancamiento y caída. La caída del desempleo durante la fase de crecimiento no se tradujo totalmente en un traspaso al empleo, sino también en inactividad; pero durante la fase de estancamiento y/o caída, el desempleo creció.

Sin embargo, el crecimiento económico generó un cambio en la composición del empleo. Aumentó la participación del trabajo asalariado formal y se redujo la participación del trabajo asalariado informal. En la fase de estancamiento y/o caída, el trabajo registrado no varió y cayeron los trabajadores informales, generando el aumento de desempleo.

Al analizar la forma en la que la población total argentina se vincula con el empleo se aprecia que el 42,5% tiene un empleo y el 4,1% no tiene, pero lo busca activamente. Así, la población activa alcanza el 46,6% de población del país. Por otra parte, se destaca que el 17,4% de la población argentina, pese a encontrarse en edad de trabajar, no tiene ni busca activamente empleo. Se observa también que el número de asalariados formales es relativamente igual a la suma de asalariados informales y trabajadores independientes considerados en conjunto (21,8% vs. 20,5%).

Cuando se aproxima la historia laboral de las personas a partir del análisis por grupos etarios, se observan mayores niveles de informalidad y desempleo en los jóvenes y mayores niveles de inactividad a partir de los 40 años. Si bien desde esta edad comienzan a tener mayor incidencia los retiros por invalidez, no es menor el traspaso a la inactividad de desocupados desalentados. Existe una proporción de la población que después de los 40/45 años se encuentra fuera del mercado (ya sea desocupada o inactiva) pero que todavía está muy lejos de la jubilación. En edades laborables, las mujeres ingresan más tarde al mercado laboral y presentan un mayor porcentaje de desocupación, inactividad e informalidad respecto a los varones, pese a tener en promedio niveles educativos más altos.

Las personas que están dentro del mercado laboral exhiben niveles de educación más elevados que las que están fuera. Sin embargo, hay una proporción considerable de personas desocupadas e inactivas que presentan el máximo nivel educativo relevado por la EPH. Asimismo, quienes cuentan con mayor nivel educativo tienen más probabilidades de tener empleos formales. Para un mismo nivel educativo, la mujer exhibe mayores niveles de informalidad que el varón.

La forma en que un individuo se vincula con el mercado laboral puede estar incidida por la configuración familiar o del hogar en el que habita la persona. Considerando sólo la situación laboral de los jefes/as de hogar y sus cónyuges, se advierte que en el 66% de los hogares, el/la o los/las responsables de ese hogar, tienen empleo. En su mayoría no son pobres, pero existe una fracción que no cuenta con ingresos para superar la línea de pobreza pese a tener empleo (e incluso empleo formal). La segunda realidad que más se presenta, con el 20% de los hogares, es la configuración donde uno de los miembros de la pareja está ocupado y el otro inactivo. Aquí, más de la mitad se encuentra en situación de vulnerabilidad ya que no cubren la canasta básica. En el 90% de los casos, la persona inactiva de la pareja es una mujer.

Las políticas implementadas para reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo representaron entre 2007 y 2019 menos del 0,5% del PBI. En 2020, producto de la cuarentena, este gasto se incrementó a 1,22% del PBI, para luego bajar al 0,81% en 2021.

En los primeros años de la serie, las políticas de apoyo y reinserción de desocupados eran las más relevantes, pero a partir de 2010 las políticas de promoción de proyectos individuales y cooperativos para la generación de nuevos empleos ganaron más peso, evidenciándose un marcado cambio de perfil en la política del Estado en relación con el desempleo, siendo el programa Potenciar Trabajo el más relevante de este agrupamiento.

Al analizar el número total de beneficiarios/as de los programas, se observa una tendencia de crecimiento a lo largo del tiempo que, si bien muestra indicios de la voluntad política de ampliar la cobertura de los programas vigentes, aún se encuentra muy por debajo la cantidad de personas desempleadas y/o que trabajan en la economía informal.

Se aprecia, asimismo, que la aplicación de estas medidas no se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo o en formalización de puestos existentes, sino más bien en el sostenimiento de los niveles de empleo.

Particularmente en lo que respecta al programa Potenciar Trabajo, el más relevante dentro de las políticas analizadas, al no evidenciarse en la práctica una planificación central que oriente los proyectos a unidades productivas sostenibles en el tiempo que impliquen una real inserción en el mercado de trabajo y genere puestos de trabajo productivos y formales, culmina presentando un perfil de tipo asistencialista o de sostenimiento, en lugar de una política de mercado de trabajo efectiva.

A la luz de los resultados expuestos en el informe, se observa que las políticas llevadas a cabo no estarían resultando suficientes y/o adecuadas para solucionar los desequilibrios del mercado de trabajo y que las situaciones de vulnerabilidad social y desempleo no estarían siendo atendidas en la medida de lo necesario para contrarrestar sus efectos negativos.

Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en sus diversas publicaciones basadas en más de 100 años de experiencia en la temática, considera que, para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente, es contar con una oferta suficiente de empleos con niveles de ingreso que garanticen, al menos, el acceso a bienes y servicios básicos y necesarios. Cuando la escasez y calidad de empleos o medios de vida disponibles mantienen a los hogares en situaciones de pobreza o indigencia, hay menos crecimiento, menos seguridad y menos desarrollo humano y económico.

Los empleos vinculan a las personas con la sociedad y la economía en las que viven. El acceso a un trabajo seguro, productivo y remunerado *de manera justa* (ya sea asalariado o por cuenta propia) es un factor fundamental para el desarrollo, supervivencia y autoestima de las personas y su familia, que les afirma su sentimiento de pertenencia a una comunidad y les permite hacer una contribución productiva.

Los países que han alcanzado niveles elevados de creación de empleo y de ingreso abordaron los factores estructurales causantes de la pobreza y el desempleo: Las políticas que han aplicado comprenden una amplia protección social acompañada de un apoyo activo a la diversificación de sus economías, mecanismos incluyentes de acceso a la financiación y políticas macroeconómicas favorables al empleo que han fomentado la inversión, el consumo y la productividad¹.

En este contexto, comprender la estructura del mercado laboral argentino y las dinámicas que operan dentro de éste resulta crucial al momento de formular políticas públicas tendientes a la generación y sostenimiento del empleo.

El presente trabajo tiene por objetivo efectuar una caracterización de la población argentina respecto a su vinculación con el empleo, así como identificar las acciones que la APN implementa para intervenir en el mercado de trabajo a los fines de reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo.

Teniendo en cuenta la perspectiva integral que presenta este trabajo, abarcativa de toda la población, resultó necesario apelar a diversas fuentes de información, como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los registros del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las estadísticas obrantes en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los registros de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) el Banco Mundial y la OIT, entre las más destacadas.

A los fines de mantener el mismo eje conceptual a lo largo del informe (vinculación de la población con el trabajo), las fuentes fueron compatibilizadas con métodos estadísticos en los casos en que esto fue posible, aclarando las diferencias en los casos en que no lo fue, dado que, por diversos motivos, las distintas fuentes de información presentan datos diferentes.

Teniendo en cuenta que en ninguna de dichas fuentes se contempla a la población argentina en su conjunto para todas las variables abordadas en el presente informe, se utilizaron técnicas de estimación y proyección de los datos para alcanzar tal fin, como por ejemplo, la extrapolación de

¹ Organización Internacional de Trabajo (OIT) - <https://www.ilo.org/>

datos de la EPH al total de la población, contrastando los valores obtenidos con otras fuentes existentes como método de validación de resultados, obteniendo de esta manera cuantías poblacionales consistentes que permiten el análisis integral de la población del país con relación a la temática de estudio.

En este marco, el estudio inicia con un análisis del marco normativo y conceptual de la temática desde tres perspectivas: según la concepción de la OIT; según las previsiones de la Constitución nacional y las leyes específicas sobre promoción del empleo y vínculos laborales, y según la clasificación de los tipos de políticas públicas que se implementan en la materia.

En segundo lugar, se estudian indicadores laborales del país comparados con los de otras economías (del conjunto de países de América Latina y el Caribe -AL&C- en términos regionales y de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- en términos globales) en el período 2007-2021 (últimos 15 años), empleando como fuente de información los datos provenientes del Banco Mundial y la OIT, que permitan dar un contexto a la situación del empleo en Argentina. Asimismo, se analiza de manera más detallada la evolución de ciertos indicadores laborales para Argentina, a efectos de identificar tanto aspectos coyunturales como estructurales.

En tercer lugar, se expone para 2021 (último año con información completa) la composición poblacional argentina con relación a: la tenencia o no de empleo, la condición en la que se encuentran trabajando quienes tienen un empleo y los motivos por los que se encuentran fuera del mercado quienes permanecen inactivos. El análisis se efectúa a partir de la EPH y de información provista por la AFIP y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En cuarto lugar, se describen las características cualitativas y cuantitativas de los siguientes subgrupos poblacionales: asalariados formales, no asalariados formales, asalariados informales, no asalariados informales, desocupados e inactivos en edad de trabajar. Se estudian las distribuciones etarias y por sexo, así como también el nivel educativo, la capacidad económica del hogar y su consecuente situación o no de pobreza por ingresos. Asimismo, para aquellos que tienen empleo, se analiza la distribución por rubro o rama laboral y el ingreso promedio en términos del salario mínimo, vital y móvil (SMVM).

Finalmente, se analizan las políticas públicas que el Estado implementa de manera directa para intervenir en el mercado de trabajo a los fines de reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo, utilizando como fuente el presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN) y la información provista por el E-SIDIF.

Marco normativo y conceptual

Concepción internacional sobre el trabajo en el ámbito de la OIT

En la órbita de la Naciones Unidas existe uno de los organismos internacionales más antiguos, creado con la finalidad de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de mujeres y varones: La OIT².

El contexto de sobreexplotación de los trabajadores en los países industrializados, sumado a las adversidades económicas propias de la posguerra, determinaron el pilar fundamental en el cual se basa la Constitución y lineamientos de la OIT: La justicia social. Este concepto luego sería reforzado por la denominada “Declaración de Filadelfia”, determinando los fines de la OIT y los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.

En este marco, todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, debiendo las condiciones que permitan llegar a este resultado, constituir el propósito central de la política nacional e internacional. Asimismo, la mencionada declaración amplía los postulados Constitucionales de la OIT al incluir cuestiones como la consideración de que el trabajo no es una mercancía, la promoción de la libertad de expresión en el ámbito laboral y la visión de que el mundo del trabajo debe entenderse en un marco social que persiga el bienestar común en lugar del individual, con el logro del pleno empleo, la seguridad social extendida y la elevación del nivel de vida como principales estandartes.

La República Argentina ha sido un Estado Miembro de la OIT desde el momento de su fundación en el año 1919, ratificando desde entonces y hasta la fecha 82 convenios: Los 8 convenios fundamentales, 3 de los 4 prioritarios (o de gobernanza) y 71 de los 178 convenios técnicos.

Abordaje normativo en Argentina

En lo que refiere a la normativa específica dentro del país, pueden encontrarse antecedentes de legislación laboral desde los albores de la República, partiendo desde la Constitución Nacional de 1853 y sus sucesivas reformas, y siguiendo por una gran cantidad de leyes, decretos, resoluciones y disposiciones.

En el plano constitucional, la Reforma de 1994, en su artículo 14, mantiene el texto original de la Constitución de 1853 el cual contempla, entre otras cuestiones, el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita. Asimismo, incorpora el artículo 14 bis con el fin de contemplar parte de los llamados “derechos de segunda generación” (derechos humanos, sociales y laborales).

Este artículo se basa en la rama del “Derecho del Trabajo”, la cual se separa del Derecho Civil al considerar que en las relaciones de trabajo existe una asimetría entre empleado y empleador siempre

² Este organismo, fundado con posterioridad a la primera guerra mundial (1919), basó su Constitución en otro organismo más antiguo, la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901.

a favor de este último, por lo que deviene necesario establecer las protecciones y derechos de los primeros.

La protección prevista en el artículo 14 bis de la Constitución incluye diversas cuestiones contenidas en los postulados de la OIT vinculadas a las condiciones laborales (como la jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil e igual remuneración por igual tarea) y al amparo de los trabajadores y sus familiares (como la protección ante el despido arbitrario, las jubilaciones y pensiones, la protección integral de la familia y el acceso a la vivienda). Asimismo, este artículo garantiza la organización sindical libre y democrática, permitiendo a los gremios la concertación de convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. Ampara también las garantías de desempeño de la actividad sindical. Finalmente, el artículo prevé la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección, cuestión aún no instrumentada en la normativa vigente.

En términos operativos, la legislación argentina cuenta con la Ley 24.013, sus modificatorias y derivadas, llamada “Ley de empleo”, la cual plantea como objetivos la creación de empleos productivos, la formación de los empleados, el incremento de la producción y la productividad, el fomento de oportunidades de empleo para grupos vulnerables, la protección de los desocupados y la regularización de las relaciones laborales, entre otros.

Mediante esta Ley, se asigna al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la responsabilidad en la aplicación de sus previsiones, y se estipulan los mecanismos para la registración de trabajadores y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, los lineamientos para la adopción de políticas sobre la promoción y defensa del empleo, los marcos normativos para los distintos tipos de relaciones laborales y las medidas para la protección de los desocupados y despedidos y para la formación de los ocupados.

Asimismo, crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil cuya finalidad es establecer el ingreso mínimo, aprobar los lineamientos para la elaboración de las canastas básicas y realizar recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo.

El empleo asalariado, o también llamado en relación de dependencia, posee para el ámbito privado una norma de aplicación general, la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT), sus modificatorias y derivadas, la cual regula la relación contractual entre trabajadores y empleadores de dicho sector. Esta Ley determina los actores involucrados, estipula los requisitos del contrato de trabajo, su objeto y formalidades y los derechos y obligaciones de las partes. Prevé también las distintas modalidades de trabajo y las características de la remuneración a percibir.

Existen otras tres leyes que, si bien están basadas en la mencionada LCT, dadas las características del trabajo a realizar y/o de los empleadores, poseen una regulación particular y adicional para enmarcar la relación entre las partes: La Ley 26.844, que estipula el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, la Ley 26.727, que determina el Régimen de Trabajo Agrario y la Ley 22.250, que incluye las características del trabajo para el personal de la Construcción.

En lo que respecta al empleo asalariado del sector público, la Ley 24.185 establece las disposiciones por las que se rigen las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados. El convenio colectivo vigente para empleados públicos se encuentra aprobado por Decreto 214/2006, sus modificatorios y derivados. Similar situación ocurre con los trabajadores de las Administraciones Públicas provinciales y municipales, que se rigen por normativas propias de cada jurisdicción.

El trabajo no asalariado, también llamado trabajo independiente, se deriva de las previsiones contenidas en la Ley 24.241. Esta norma establece que los trabajadores independientes deben realizar aportes mensuales al régimen general jubilatorio. En materia impositiva, deben pagar el impuesto al valor agregado por cada factura emitida y el impuesto a las ganancias de forma anual. Estos trabajadores deben inscribirse ante la AFIP para el pago de dichas obligaciones, por lo que llevan el nombre de “responsables inscriptos”.

En el año 1998, con la finalidad de disminuir la carga tributaria de este tipo de trabajadores, se aprobó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes mediante Ley 24.977, conocido como “monotributo”, el cual unifica el componente impositivo de IVA y ganancias en un solo impuesto con valor reducido y sujeto a una escala vinculada a la facturación anual del contribuyente, estableciendo un componente jubilatorio también vinculado a dichas escalas y adicionando un componente de cobertura de salud permitiendo la elección de una obra social.

Esta norma estableció parámetros de ingresos, consumos y espacios físicos utilizados para determinar quienes se encuentran amparados por ella y quienes, al superar alguno de ellos, deben cumplir sus obligaciones como responsables inscriptos.

Por otra parte, en el año 2003, para los efectores sociales con emprendimientos propios o en formato de cooperativa, se aprobó el llamado “monotributo social” mediante Ley 25.865, el cual es equivalente a la categoría más baja del monotributo, pero exceptúa al contribuyente a aportar el componente impositivo y subsidia el 100% del componente previsional y el 50% del componente de salud.

Marco conceptual de las políticas públicas laborales

En cualquier país, tanto la generación de puestos de trabajo y su sostenimiento, como las remuneraciones asociadas, dependen principalmente del escenario macroeconómico vigente, el cual determina la capacidad productiva y de consumo. En otras palabras, cuanto más se produzca y más se consuma en una economía, más puestos de trabajo disponibles habrá.

En este sentido, las variables claves para el desempeño del mercado laboral son entonces el nivel y la sostenibilidad del crecimiento económico, la evolución de la productividad y la evolución de los mercados de bienes y servicios, viéndose influenciadas éstas por el contexto internacional, por los actores públicos y privados existentes y por la propia idiosincrasia o cultura de la población.

De esta manera, para la generación de empleo resulta fundamental poner el foco en la previsibilidad y regularidad macroeconómica, en la cantidad y competitividad de las exportaciones, en el tamaño del mercado interno, en la aptitud de la estructura productiva y en el desarrollo tecnológico, toda

vez que será el aumento de la demanda externa e interna (y su sostenimiento y crecimiento en el tiempo) la que promueva la generación de puestos de trabajo para atenderla.

En este marco, el Estado posee un rol destacado dado que tiene la responsabilidad primaria en el ordenamiento macroeconómico y en la modernización y adecuación del aparato productivo que permitirá dicha generación de puestos de trabajo. Más allá de este rol, el Estado cumple otras dos funciones relevantes en la materia: establece la normativa sobre las relaciones laborales, que determina las condiciones y los estándares mínimos de la calidad de éstas, e interviene en el mercado de trabajo para atender aquellas situaciones que la propia dinámica de producción capitalista deja desatendidas.

Las diversas organizaciones internacionales con interés en la materia (ONU, OIT, BID, CEPAL, etc.) identifican tres tipos de políticas que el Estado puede aplicar para la promoción y sostenimiento del trabajo, relacionadas cada una con las tres funciones previamente enunciadas: Políticas de empleo, políticas laborales y políticas del mercado de trabajo.

Las políticas de empleo son aquellas medidas que modifican el contexto económico y social en el marco de la estrategia de desarrollo del país. Estas políticas tienen injerencia principalmente en la cantidad de puestos de trabajo y no sobre la calidad de sus condiciones.

Por el lado de la demanda de empleo, las políticas pueden clasificarse en dos tipos: Las primeras refieren al escenario macroeconómico que posibilita el desarrollo productivo, incluyendo cuestiones de índole tributaria, monetaria, de precios, crediticia y de subsidios, entre otras. Las segundas, por su parte, refieren principalmente a las inversiones para mejorar la estructura productiva del país, como por ejemplo la provisión y el acceso a servicios, las telecomunicaciones y el transporte interno (rutas, caminos, ferrocarriles, etc.) y externo (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos), dentro de las más destacadas.

Por el lado de la oferta, se relacionan con medidas de mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales, destacándose entre ellas, la educación y la protección social, con el fin de preparar a la población para el mercado de trabajo.

Las políticas laborales tratan sobre las relaciones entre trabajadores y empleadores, estipulando el marco y las condiciones en que se realiza el trabajo. Estas políticas tienen injerencia principalmente en la calidad de las condiciones de trabajo y su influencia en la cantidad de puestos resulta de tipo marginal.

Este tipo de políticas operan tanto desde el lado de la demanda como de la oferta de trabajo dado que, por definición, abordan el vínculo entre ambas partes. Comprenden disposiciones relativas a la garantía de derechos como: duración de la jornada laboral, salarios mínimos, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, indemnización por despido, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, obligaciones de los empleados y todo otro aspecto normativo e institucional que rige en la materia.

Por último, las políticas del mercado de trabajo son los instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Estas políticas tienen

injerencia principalmente en la compensación y atenuación de los desequilibrios entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo.

Respecto a la demanda, estas políticas buscan, por un lado, contribuir al mantenimiento de las fuentes de trabajo en riesgo de desaparición y, por el otro, a promover la creación y fomento de nuevas unidades productivas.

En relación con la oferta, pretenden aliviar la pérdida de ingresos de quienes se encuentran desocupados, mejorar las habilidades de la fuerza laboral desocupada o en riesgo, fortalecer la vinculación entre oferta y demanda de trabajo ayudando a solventar los costos de búsqueda.

Indicadores laborales comparados

Argentina posee tasas de población activa y tasas de empleo por debajo del promedio de AL&C y de la OCDE y tasas de desocupación superiores a las de AL&C y la OCDE. En cuanto a la participación del empleo público en el total del empleo, Argentina supera al promedio de AL&C, pero se encuentra por debajo a lo observado en los países de la OCDE.

El análisis por sexo demuestra que en Argentina las mujeres presentan menores tasas de actividad y empleo y mayores tasas de desocupación que los varones, siendo estas brechas persistentes para los últimos 15 años.

Evolución de indicadores laborales de contexto

A los fines de contextualizar la situación y evolución de Argentina en materia laboral respecto a otras economías, se presentan a continuación una serie de indicadores cuya metodología de medición posee consenso internacional y permiten entender si el país se encuentra en línea con otros o su situación es particular y/o diferente.

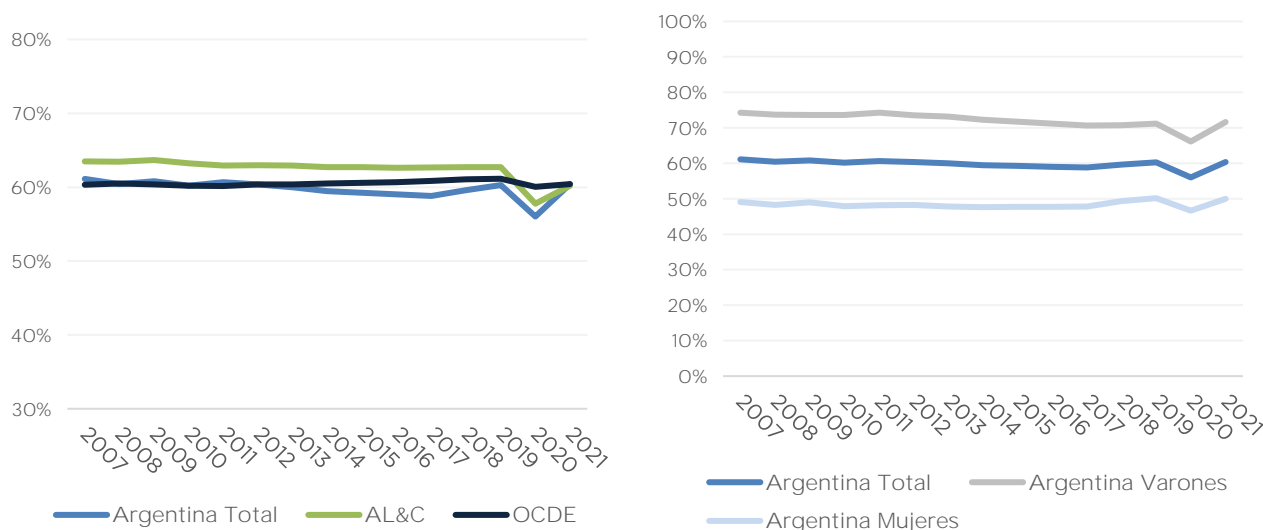
En este sentido, utilizando datos del Banco Mundial, se analiza la situación general de Argentina (total, varones y mujeres) y se la compara con el conjunto de países de AL&C en términos regionales y con los estados integrantes de la OCDE en términos mundiales.

Para ello, se presenta en primer lugar la evolución del indicador llamado “Tasa de Participación de la Fuerza Laboral” (o “Tasa de Población Activa”), que se define como la proporción de la población de 15 años³ o más que aportan trabajo para la producción de bienes y servicios durante el año objeto de estudio. Esta definición incluye tanto a los ocupados como los desocupados.

³ El Banco Mundial mide este indicador a partir de los 15 años, mientras que el INDEC lo hace a partir de los 10 años, aclarando que pueden tomarse diferentes límites etarios para el cálculo de la tasa de actividad. Asimismo, en Argentina, la edad legal para trabajar comienza a los 16 años.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de población activa comparada

Porcentaje. 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Banco Mundial.

La población activa de Argentina representa el 60% de la población total, valor inferior al promedio de AL&C (63%) y de la OCDE (61%).

Puede observarse que Argentina presenta un indicador relativamente estable en el período analizado, representando la población activa el 60% de la población total, cifra inferior al promedio de AL&C (63%) y cercana al promedio de la OCDE (61%).

No obstante, teniendo en cuenta que el indicador contempla a todas las personas mayores de 15 años, es necesario considerar las características de las pirámides poblacionales de las poblaciones bajo estudio: tanto en Argentina como en el resto de los países de AL&C, la población de adultos mayores (65 años o más) representa en promedio el 10% de la población, mientras que, para los países de la OCDE, este porcentaje es del 20%.

Si se considera entonces sólo el rango entre 15 y 65 años (considerando los 65 años como la edad promedio esperada de retiro), la tasa de población activa de la OCDE se eleva al 75%, mientras que en el conjunto de los países de AL&C es del 70% y en Argentina del 69%. Por lo tanto, en ambos casos, el indicador comparado demuestra que en nuestro país las cifras de actividad son más bajas.

De manera análoga, observando a la población inactiva, se aprecia que en los países que integran la

Argentina posee un mayor nivel de inactividad en edades consideradas productivas.

OCDE el 25% de las personas en edad de trabajar, no poseen empleo ni lo buscan activamente. En los países de AL&C este porcentaje alcanza el 30% y en Argentina el 31%, por lo que estos últimos poseen un mayor nivel de inactividad en

edades consideradas productivas.

Analizando específicamente la serie para la Argentina, la mencionada estabilidad se ha presentado con relativa independencia del ciclo económico, dado que en el período considerado se registró tanto una fase de crecimiento del producto (2007-2011, con excepción del 2009) con una tasa de crecimiento promedio anual del 2,7%, como una fase de estancamiento y/o caída (2012-2021); con una caída del PBI del 0,3% en promedio anual.

En varones, la tasa de actividad es del 72%, mientras que en las mujeres es del 48%, manteniéndose esta diferencia en el tiempo.

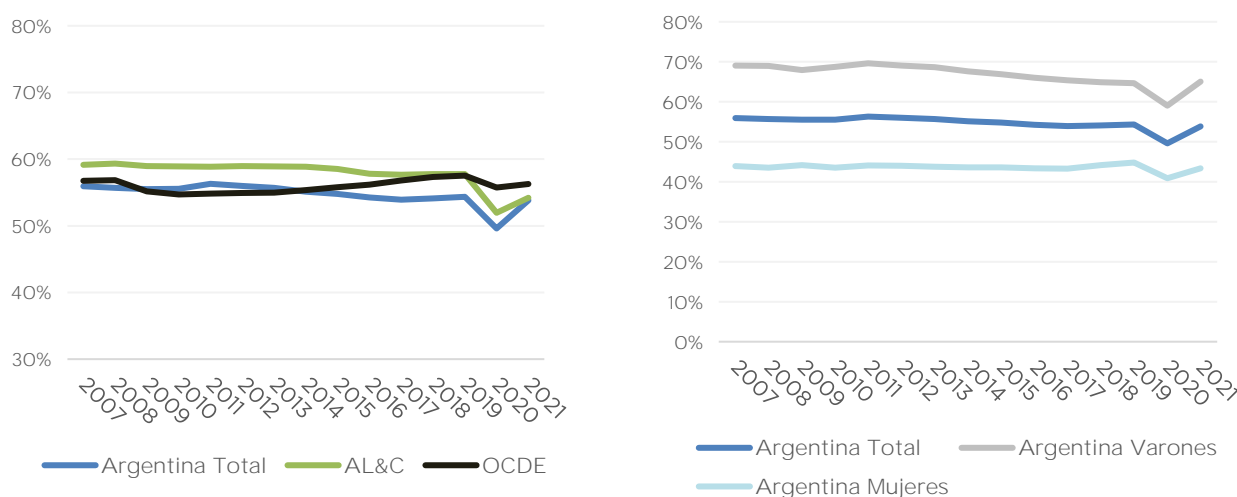
A partir de una desagregación de los indicadores por sexo en Argentina, se observan grandes disparidades que se han mantenido relativamente estables en el tiempo, y que, a pesar de evidenciar un leve estrechamiento de la brecha en los últimos años, producto de la leve caída en la tasa de actividad de los varones, muestran una persistencia en las

desigualdades del mercado laboral. Así, la población activa representa cerca del 72% de los varones en edad de trabajar (80% si se considera sólo hasta los 65 años), mientras que esta proporción desciende al 48% en las mujeres (60% si se considera sólo hasta los 65 años).

En segundo lugar, corresponde analizar la tasa de empleo, la cual analiza la proporción de personas efectivamente ocupadas sobre el total de la población de 15 años o más, por lo que este indicador, a diferencia de la tasa de actividad, no contempla a las personas desocupadas.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de empleo comparada

Porcentaje. 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Banco Mundial.

Se observa que, en el período analizado, la tasa de empleo para Argentina posee una tendencia levemente descendente y, en todos los años inferior al promedio de AL&C, con una marcada caída en el año de inicio de la pandemia y una recuperación en 2021 que permitió al país alcanzar el promedio del total de los países de la región por primera vez en los últimos 15 años.

En lo que respecta a la comparación con los países de la OCDE, en los primeros años de la serie y hasta 2015, la tasa de empleo mostró un comportamiento similar al de Argentina, presentando en los años posteriores un leve crecimiento y sin observarse un impacto fuerte de la pandemia en los niveles de empleo para estos países como sí ocurrió en Argentina y los demás países de América Latina.

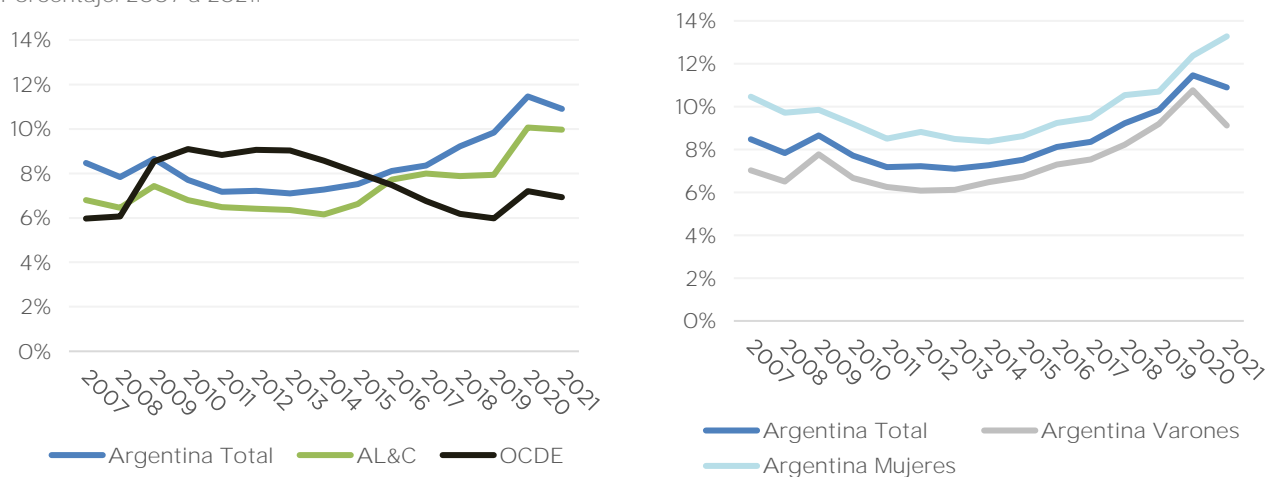
Del análisis por sexo puede observarse, al igual que con la tasa de actividad, que existe una profunda brecha entre varones y mujeres cercana a 20 puntos porcentuales (p.p.). Si bien desde el inicio de la serie hasta 2019, puede apreciarse una leve disminución de la brecha como consecuencia de la relativa estabilidad en el indicador para las mujeres y un descenso en el de los varones, en el último

año de la serie (2021) se exhibe que la recuperación postpandemia del empleo en Argentina se dio principalmente en los varones, pero no así en las mujeres, cuyo indicador para dicho año quedó por debajo del observado antes de la pandemia.

En tercer lugar, se analiza la tasa de desocupación, la cual mide el porcentaje de personas dentro de la población activa, que no posee empleo pero que lo busca activamente.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de desocupación comparada

Porcentaje. 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Banco Mundial.

Durante la mencionada fase de crecimiento del producto (2007-2011), se observa en Argentina un leve descenso de la tasa de desocupación (con excepción de 2009, en donde el producto cayó y la desocupación subió) y, en la fase de estancamiento o caída (2012-2021) ésta se mantiene relativamente estable al inicio (hasta 2014) y comienza a subir hasta encontrar su pico más alto en el año 2020, coincidente con la pandemia por COVID-19, presentando posteriormente una leve recuperación hacia 2021.

Argentina presenta mayores tasas de desocupación respecto al promedio de AL&C y la OCDE en los últimos años.

En sintonía con lo observado en indicadores anteriores, se aprecian mayores tasas de desempleo en Argentina en comparación al conjunto de países de AL&C a lo largo de todo el período analizado, con la menor diferencia en los años 2016 y 2017 y la mayor diferencia en el año 2019.

La comparación con los países integrantes de la OCDE posee una connotación particular. En ambos extremos de la serie (2007-2008 y 2016-2021) la tasa de desempleo de estos países resultó menor a las evidenciadas por Argentina y por el promedio de países de AL&C, pero en el período intermedio la OCDE reflejó un fuerte aumento del indicador como resultado de la crisis económica global iniciada en 2008, la cual tuvo mayor impacto en los países desarrollados y cuya recuperación demoró varios años.

Al analizar la desagregación de la tasa de desempleo por sexo en Argentina, a lo largo de todo el

Hay menor presencia de las mujeres en el mercado laboral: presentaron en los últimos 15 años mayores porcentajes de desocupación e inactividad que los varones

período considerado, las mujeres han presentado mayores porcentajes de desocupación que, junto con los mayores porcentajes de inactividad, implican una menor presencia de ellas en el mercado laboral.

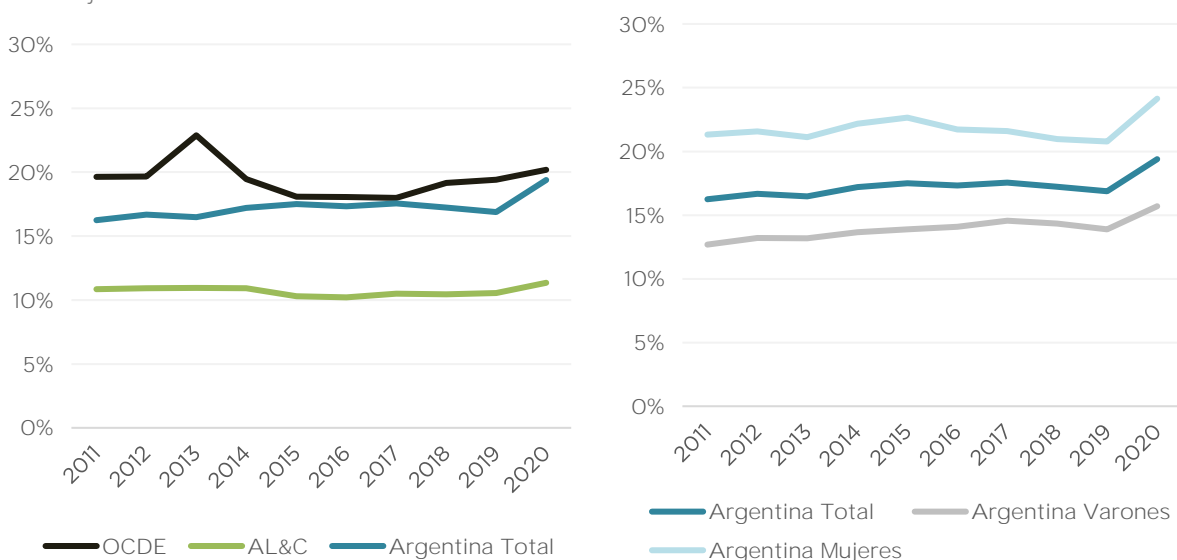
Asimismo, la caída general del desempleo desde los elevados niveles de 2020 no se observa para las mujeres.

El desempleo en mujeres aumentó en 2021 respecto a 2020, reforzando lo observado previamente respecto a los mayores efectos sobre ellas que ha tenido la pandemia.

Por último, a los fines de comparar la composición de los mercados de trabajo por sector, se analiza la proporción de empleo público⁴ respecto al empleo total, con el objetivo de identificar el peso que este sector tiene en el total de puestos de trabajo.

Gráfico 4. Evolución de la participación del empleo público sobre el empleo total

Porcentaje. 2011 a 2020.



FUENTE: OPC, sobre la base de la OIT.

Se observa que en Argentina la participación del empleo público con relación al empleo total se ha incrementado levemente desde el inicio de la serie hasta 2017, con una leve caída en el bienio 2018-2019, observándose el mayor crecimiento de este indicador en 2020 principalmente como consecuencia del mayor descenso del empleo privado en comparación con el público en el marco de la pandemia por COVID-19, alcanzando casi el 20% de los empleados del país trabajando para el sector público.

⁴ Se considera empleo público a aquellos casos donde el Estado es empleador, ya sea mediante la Administración Central o por intermedio de empresas, entes y organismos estatales, en sus distintas formas contractuales. Los datos que utiliza la OIT toman como fuente de información a la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC.

La participación del empleo público respecto al total de empleo en Argentina es superior al promedio de AL&C, pero inferior a los países de la OCDE.

Asimismo, Argentina posee una participación del empleo público en el total del empleo superior en más de 8 p. p. comparado con el promedio de AL&C, en donde el indicador resulta estable en torno al 11%. No obstante, si se compara a la Argentina con el promedio de los países de la OCDE, la participación del sector público en el total del

empleo es levemente inferior, dado que en las economías más desarrolladas del mundo la participación del empleo en dicho sector es, en promedio, del 20%.

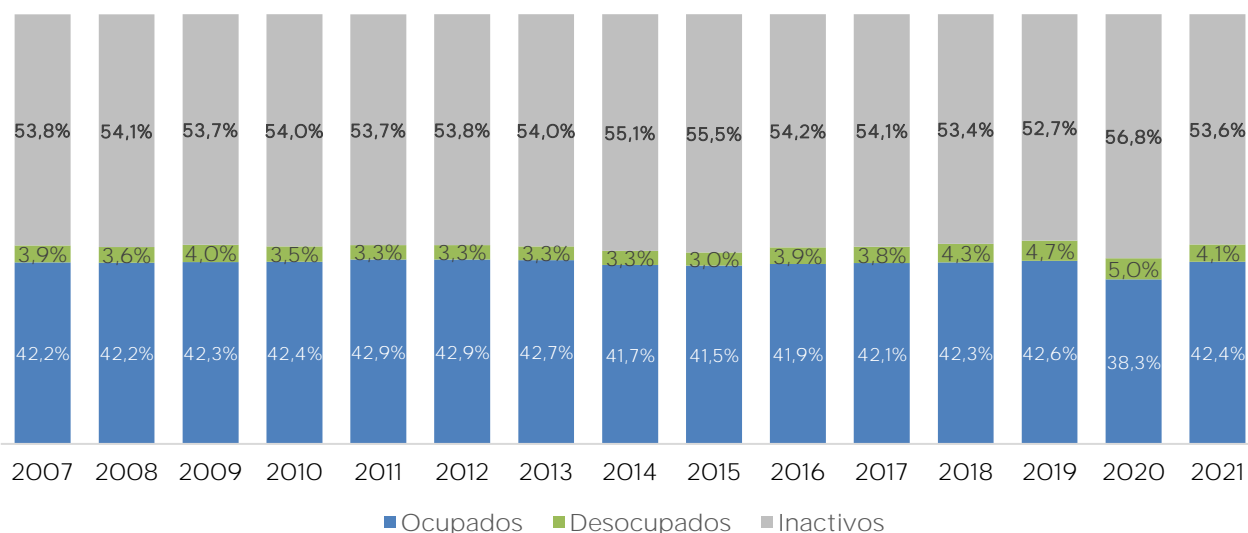
Evolución de la composición del mercado laboral en Argentina

Habiéndose observado que, en líneas generales, Argentina posee tasas de población activa y tasas de empleo por debajo del promedio de AL&C y de la OCDE y tasas de desocupación superiores a las de AL&C y la OCDE, corresponde indagar sobre la dinámica y composición del propio mercado laboral argentino.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la composición total de la población argentina desde la perspectiva de la tenencia de empleo. A diferencia de los datos del Banco Mundial utilizados en el análisis previo, los siguientes contemplan al total de la población y no sólo a los mayores de 15 años.

Gráfico 5. Evolución de la composición poblacional en relación con el empleo

Porcentaje. 2007 a 2021.



NOTA: Los porcentajes reflejados se calcularon sobre el total de la población de allí que no resulte adecuada su comparación con los indicadores laborales previamente analizados.
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La tasa de empleo se mantuvo relativamente estable en todo el período analizado, el que presentó tanto fases alcistas como de estancamiento/caída en la actividad económica.

Retomando el análisis de los efectos del ciclo económico sobre el mercado de trabajo, puede observarse que la tasa de empleo se mantuvo relativamente estable en todo el período analizado, mientras que la proporción de personas desempleadas presentó un comportamiento dispar: en

periodos de crecimiento económico el desempleo cayó, mientras que en la fase de estancamiento y/o caída, aumentó.

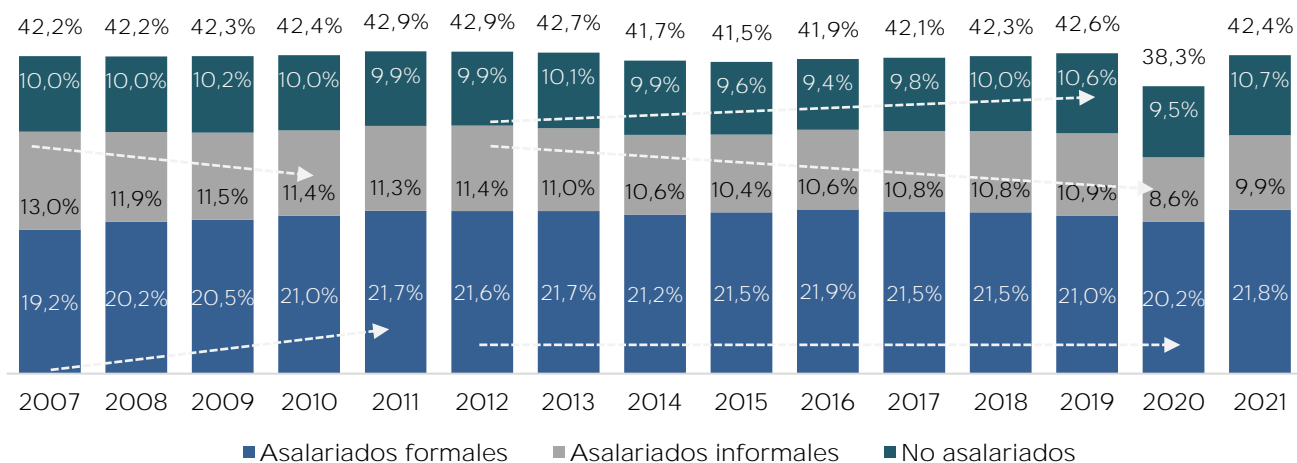
La caída en el desempleo no siempre se tradujo en un traspaso al empleo, sino también en un aumento de la inactividad.

Sin embargo, la caída en el desempleo no siempre se tradujo en un traspaso al empleo, sino también en un aumento de la inactividad, como se observa entre los años 2007 y 2015.

La desagregación de los ocupados de acuerdo con el tipo de empleo que poseen permite clasificarlos según sean asalariados formales (trabajadores en relación de dependencia con aportes a la seguridad social y amparados en la normativa laboral), asalariados informales (trabajadores en relación de dependencia sin aportes a la seguridad social y sin amparo normativo) o no asalariados (trabajadores por cuenta propia, incluyendo tanto a los formales como a los informales).

Gráfico 6. Evolución de la composición de ocupados/as

Porcentaje. 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Puede apreciarse que el crecimiento económico de 2007 a 2011, si bien no se vio ampliamente reflejado en un aumento de las tasas de ocupación, generó un cambio en su composición. Se observa un aumento en este período de la participación del trabajo asalariado formal, en contraposición al trabajo asalariado informal (principalmente) y no asalariado (en menor medida). En otras palabras, el crecimiento económico no amplió el porcentaje de ocupación, pero sí los puestos de trabajo formales.

El crecimiento económico no amplió el porcentaje de ocupación, pero sí la proporción de puestos de trabajo formales.

Asimismo, la posterior caída de la ocupación se vio reflejada en una tenue caída del empleo asalariado formal y una mayor caída del empleo asalariado informal, ligeramente compensada por un aumento del trabajo no asalariado en los años en donde se observó una leve suba del empleo. En otras palabras, desde 2012 no ha habido prácticamente aumento de trabajo registrado en relación de dependencia, ha aumentado la proporción de trabajadores independientes y la reducción de trabajadores informales tuvo su correlato en un aumento del desempleo.

En lo que respecta a 2020, producto del contexto epidemiológico por la pandemia de COVID-19 y las consecuentes restricciones, se observó una caída generalizada de la ocupación del orden del 4%, más marcada para los asalariados informales (-2,1%), intermedia para los no asalariados (-1,1%) y atenuada para los asalariados formales (-0,8%). En 2021, a medida que las restricciones se fueron eliminando, se observó una recuperación general cercana a los niveles previos, identificándose incluso uno de los mayores niveles de ocupación de tipo asalariado formal y el mayor nivel de ocupación no asalariado de la serie.

Indicadores laborales en Argentina

Aproximadamente el 62% de las personas en Argentina se encuentra en el rango etario que la normativa prevé como edad laborable, 25% son menores de edad y poco más de 13% se encuentra en edad teórica de pasividad. Dentro de quienes se encuentran en edad de trabajar, 2 de cada 3 trabajan para el mercado (tienen empleo) y, quienes no lo hacen, en su mayoría son inactivos que estudian o se dedican a tareas del hogar. Se aprecia una mayor dificultad para las mujeres de insertarse a la fuerza laboral remunerada y, para ambos sexos, una expulsión o salida del mercado laboral luego de los 40 años. Asimismo, se aprecian dificultades en el ingreso al mercado laboral en los primeros grupos etarios de las edades laboralmente activas, en donde la desocupación encuentra sus picos más altos.

Distribución poblacional total según su vinculación con el empleo

A los fines de analizar el estado de situación laboral de las personas en Argentina, se tomará como referencia la información correspondiente al último año completo disponible (2021) para su desagregación y análisis detallado, toda vez que, tal como se observó, la evolución en la composición del mercado laboral argentino demuestra una relativa estabilidad en los indicadores examinados.

La clasificación comúnmente empleada para distinguir el estado laboral de una persona divide a la población en activos o inactivos: Entre los activos, se pueden identificar a quienes tienen una ocupación rentada (ocupados) y a quienes no la tienen, pero la buscan activamente (desocupados). Los primeros, a su vez, se clasifican por tipo de trabajo, asalariado y no asalariado, y dentro de ellos, por su condición, formal o informal.

En el recuadro titulado ¿Cómo medir informalidad laboral? se explicitan los criterios utilizados para definir al conjunto de ocupados informales a partir de la información provista por la EPH.

¿Cómo medir informalidad laboral?

A partir de la información disponible en la EPH, se clasifica a los trabajadores formales e informales de acuerdo con su categoría ocupacional.

* Asalariados: se considera informales a los que declaran ser empleados y no tener descuento jubilatorio y por lo tanto no se encuentran registrados en el Sistema de Seguridad Social.

* No asalariados: la encuesta no indaga sobre los aportes al Sistema de Seguridad Social para estos/as trabajadores/as, por lo que su condición de formalidad/informalidad es aproximada a partir de los registros del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descontando del total de no asalariados que releva la encuesta, la cantidad de no asalariados formales registrados por la AFIP.

Entre los inactivos, personas que no tienen empleo ni lo buscan activamente, se encuentran: personas que acceden a retiros por jubilación o invalidez; quienes perciben un ingreso que reduce o elimina la necesidad de integrar el mercado de trabajo (como un ingreso no laboral o el ingreso de otro miembro del hogar); quienes se dedican a otras actividades no remuneradas (como estudios o trabajo doméstico) y también desocupados desalentados.

El Cuadro 1 muestra la composición poblacional argentina siguiendo los distintos criterios de clasificación previamente mencionados.

En lo que respecta específicamente a los activos se presentan tres indicadores que varían según el denominador que se considere: la Población Económicamente Activa según la definición del INDEC (la cual contempla a toda persona mayor de 10 años que tiene empleo o, si no lo tiene, lo busca activamente); la población en edad (legal) de trabajar (compuesta por mujeres entre los 16 y los 60 años y varones entre los 16 y los 65 años) y la población total argentina (incluyendo a todas las personas de cualquier edad y sexo).

Esta última proporción, se expone también para los inactivos y sus condiciones de inactividad.

Cuadro 1. Distribución poblacional por condición, estado y tipo de ocupación

Porcentaje. 2021.

Condición	Estado	Tipo	Respecto a la PEA	Respecto a la población en edad de trabajar	Respecto a la población total
Activos	Ocupados	<i>Asalariado formal</i>	46,9%	35,3%	21,8%
		<i>Asalariado informal</i>	21,4%	16,1%	9,9%
		<i>No asalariado formal</i>	12,5%	9,4%	5,8%
		<i>No asalariado informal</i>	10,4%	7,9%	4,8%
		Total ocupados	91,3%	68,7%	42,4%
	Desocupados	8,7%	6,6%	4,1%	
Total activos			100%	75,3%	46,4%
Inactivos	Jubilados/pensionados				13,0%
	Estudiantes				27,2%
	Amas de casas				6,5%
	Otros				6,9%
	Total inactivos				53,6%
Total					100%

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH y MTEySS.

Se observa que más de la mitad de la población es inactiva, siendo los estudiantes los más representativos dentro de este grupo. Por el lado de los activos, los asalariados formales son quienes poseen la mayor representación, aunque se destaca que cerca del 15% de la población total argentina (32% de la PEA y 24% de las personas en edad de trabajar) se encuentra trabajando en situación de informalidad, al sumar tanto asalariados como no asalariados informales.

15% de la población argentina (casi un tercio de la PEA) trabaja en la informalidad.

Teniendo en cuenta que la edad resulta ser una variable clave para analizar la vinculación de las personas con el empleo, a continuación, se presenta una forma alternativa de clasificación de la población argentina considerando en primera instancia las edades estipuladas por la normativa argentina como laborables.

Considerando que la legislación indica que se puede firmar un contrato de trabajo a partir de los 16 años y que las edades de jubilación (en general) son de 60 años para las mujeres y de 65 años para varones, la población argentina puede ramificarse en tres grandes grupos: por debajo de la edad de trabajar; en edad de trabajar y; por encima de la edad de trabajar.

En base a este agrupamiento, aproximadamente el 62% de las personas en Argentina se encuentra en el rango etario que la normativa prevé como edad laborable, el 25% son menores de esa edad y poco más del 13% se encuentra en edad teórica de pasividad.

17,4% de la población de Argentina no tiene empleo ni lo busca, pese a encontrarse en edad para trabajar.

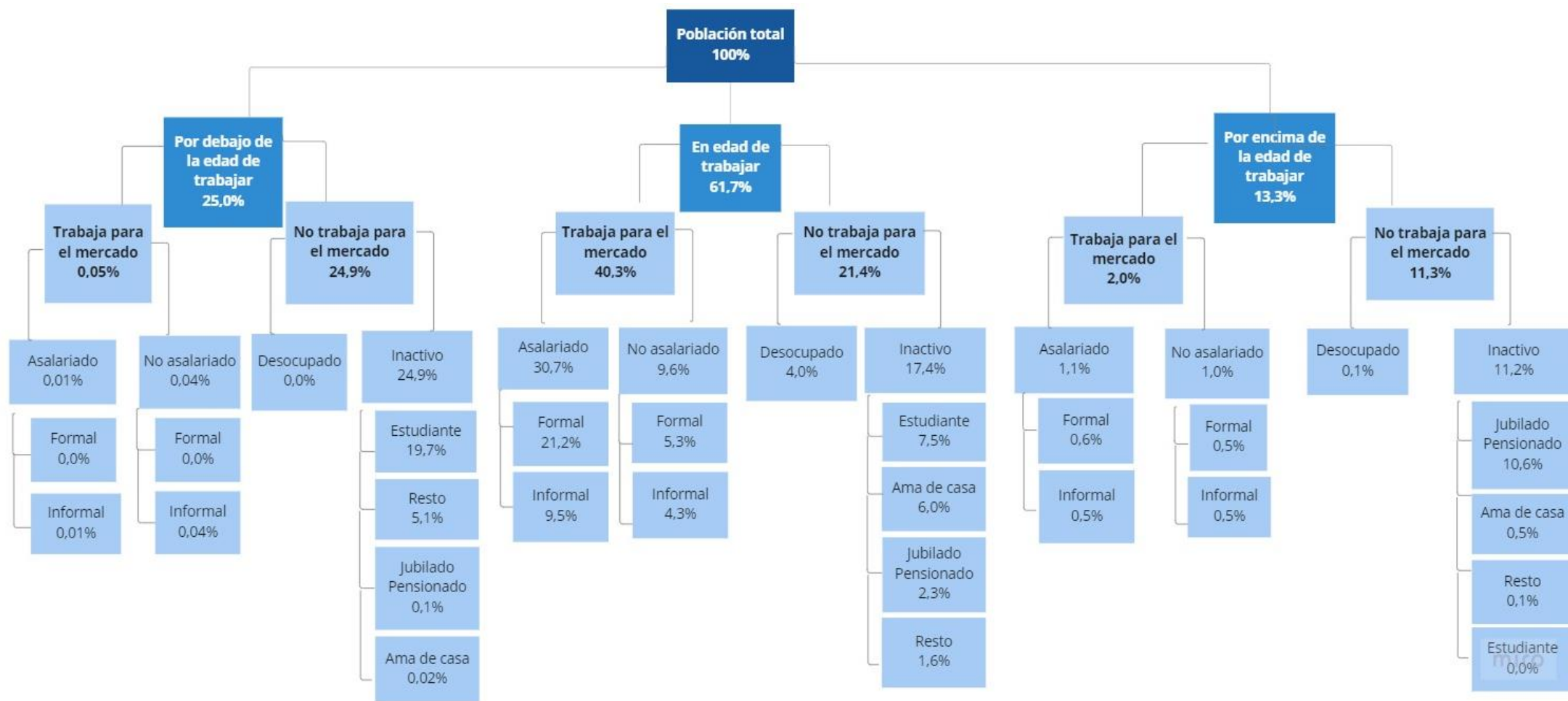
Dentro de quienes se encuentran en edad de trabajar, 2 de cada 3 trabajan para el mercado (tienen empleo) y, quienes no lo hacen, en su mayoría son inactivos que estudian o se dedican a tareas del hogar.

La cantidad de asalariados formales equivale al conjunto de asalariados informales y trabajadores independientes.

Asimismo, el número de asalariados formales es similar al número de asalariados en el sector informal y trabajadores independientes considerados en conjunto.

Gráfico 7. Composición de la población argentina con relación al mercado de trabajo

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

En lo que respecta a los que se encuentran por debajo de la edad de trabajar, se observa que en su gran mayoría son inactivos en condición de estudiantes. No obstante, aunque con baja representación, se observa que existen menores de 16 años que declaran estar trabajando. Incluso se aprecia un pequeño porcentaje poblacional de personas que declara ser amas de casa en ese rango etario.

2,05% de la población argentina trabaja para el mercado encontrándose fuera de la edad teórica para hacerlo.

Entre las personas que se encuentran en edad teórica pasiva (mayor de 60 en mujeres y mayor de 65 en varones), la gran mayoría son inactivos jubilados y/o pensionados. No obstante, poco más de 1 de cada 10 posee aún empleo, con una distribución cuasi-uniforme entre asalariados formales, asalariados informales, no asalariados formales y no asalariados informales. Se destaca también, aunque con baja representatividad, que existen personas en estas edades que se declaran desocupados o que se dedican a tareas domésticas y que no poseen jubilación o pensión.

De lo observado en el cuadro 1 y en el gráfico 7 se desprende que el mercado de trabajo formal (sumando asalariados y no asalariados) lo componen sólo el 27,6% de la población total argentina (59,4% de la PEA). Resulta interesante notar que, de incorporarse los trabajadores informales y los desocupados al trabajo formal, éste podría expandirse hasta alcanzar el 46,4% de la población.

Distribución por sexo y edad del nivel de actividad y ocupación

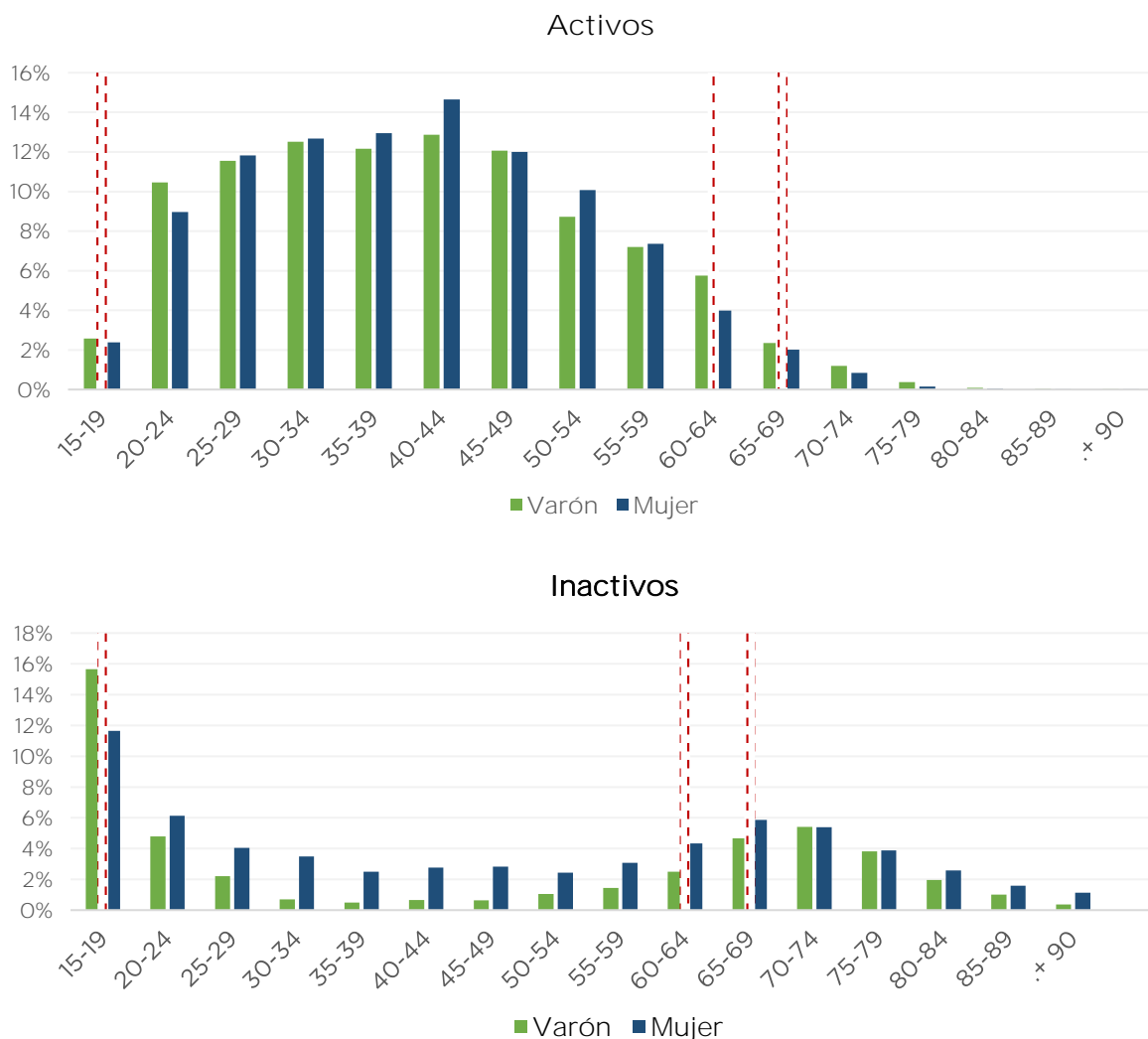
La vinculación de la persona con el empleo está íntimamente relacionada con las necesidades y/o circunstancias que atraviesa una persona a lo largo de su vida. Así, por ejemplo, una persona que está ocupada puede decidir salir del mercado laboral para atender una determinada situación familiar o pueden presentarse necesidades económicas que lleven a un estudiante (que en términos laborales se encuentra inactivo) a abandonar sus estudios para integrar el mercado laboral.

Una buena aproximación para observar la vinculación de una persona con el empleo a lo largo de su vida es observar lo que ocurre para diferentes grupos etarios y suponer que dicha persona se comporta en el tiempo como lo harían los individuos de cada grupo etario.

En los gráficos siguientes, se expone la distribución según edad y sexo de las personas laboralmente activas (panel 1) e inactivas (panel 2).

Gráfico 8. Distribución por edad y sexo de personas según estado de actividad

Edades simples y porcentaje. 2021.



NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Respecto a la actividad, puede observarse que los varones presentan una mayor presencia en las primeras edades laboralmente activas, lo que refleja que la entrada al mercado laboral por parte de éstos se produce a edades más tempranas en comparación con las mujeres.

Se observa, asimismo que, luego de los 40 años, la distribución para ambos sexos presenta una

El nivel de actividad cae de forma pronunciada a partir de los 40 años, exhibiendo una expulsión o salida del mercado laboral.

caída⁵. A pesar de que se esperaría una continuidad laboral por 20 o 25 años más, la realidad resulta en una expulsión o salida del mercado laboral a partir de dicha edad.

Este fenómeno puede deberse, por un lado, a retiros anticipados por jubilación o invalidez, que comienzan a

⁵ Si bien la pirámide poblacional argentina refleja que a mayor edad hay menor cantidad de personas, la caída en el nivel de actividad a partir de dicha edad es mayor a la caída en términos demográficos.

tener mayor incidencia en estas edades, y por otro, al traspaso a la inactividad de desocupados desalentados. Esto último refleja una lógica del mercado laboral que, cuando expulsa a una persona en ese rango etario (mayores de 40 años), son menores sus posibilidades posteriores de reinserción al mercado.

En lo que respecta a la distribución de la inactividad, si bien para ambos sexos se observa un comportamiento similar (mayoría de inactivos en edades inferiores a los 16 años, valores más bajos en edades teóricas activas e incremento en las edades posteriores a las teóricas de retiro), se aprecia que para las mujeres la condición de inactividad es mucho más representativa en edades laboralmente activas que para los varones.

En los años de mayor fecundidad se aprecia una baja representación de las mujeres en lo que respecta a la actividad laboral.

La dinámica descrita pone de relieve una mayor dificultad para las mujeres de insertarse a la fuerza laboral remunerada, posiblemente vinculado a los efectos de la maternidad sobre el desarrollo profesional y laboral.

Durante los años de mayor fecundidad (correspondiente a los rangos entre los 18 y 34 años) se aprecia una baja representación de las mujeres en lo que respecta a la actividad laboral, observándose que la mayoría de las mujeres laboralmente activas rondan los 40 años, a diferencia de los varones cuyos picos más altos se aprecian entre los 30 y los 35 años.

Por último, se aprecia que la cantidad de personas inactivas crece hasta los 74 años, edad a partir de la cual desciende la inactividad, producto de las mayores defunciones en edades avanzadas.

En cuanto al estado ocupacional (gráfico 9) los mayores niveles de desocupación para ambos sexos se observan en los primeros grupos etarios, demostrando la dificultad en el ingreso al mercado laboral. En el caso de las mujeres, la alta desocupación persiste incluso en edades intermedias.

La distribución etaria de los ocupados presenta características similares para ambos sexos: crece hasta el rango 40-44 y luego comienza a descender. Sin embargo, para las mujeres hay una mayor concentración en torno a los 40 años; mientras que para los varones se aprecia una mayor dispersión, reflejando niveles de ocupación más estables a diferentes edades.

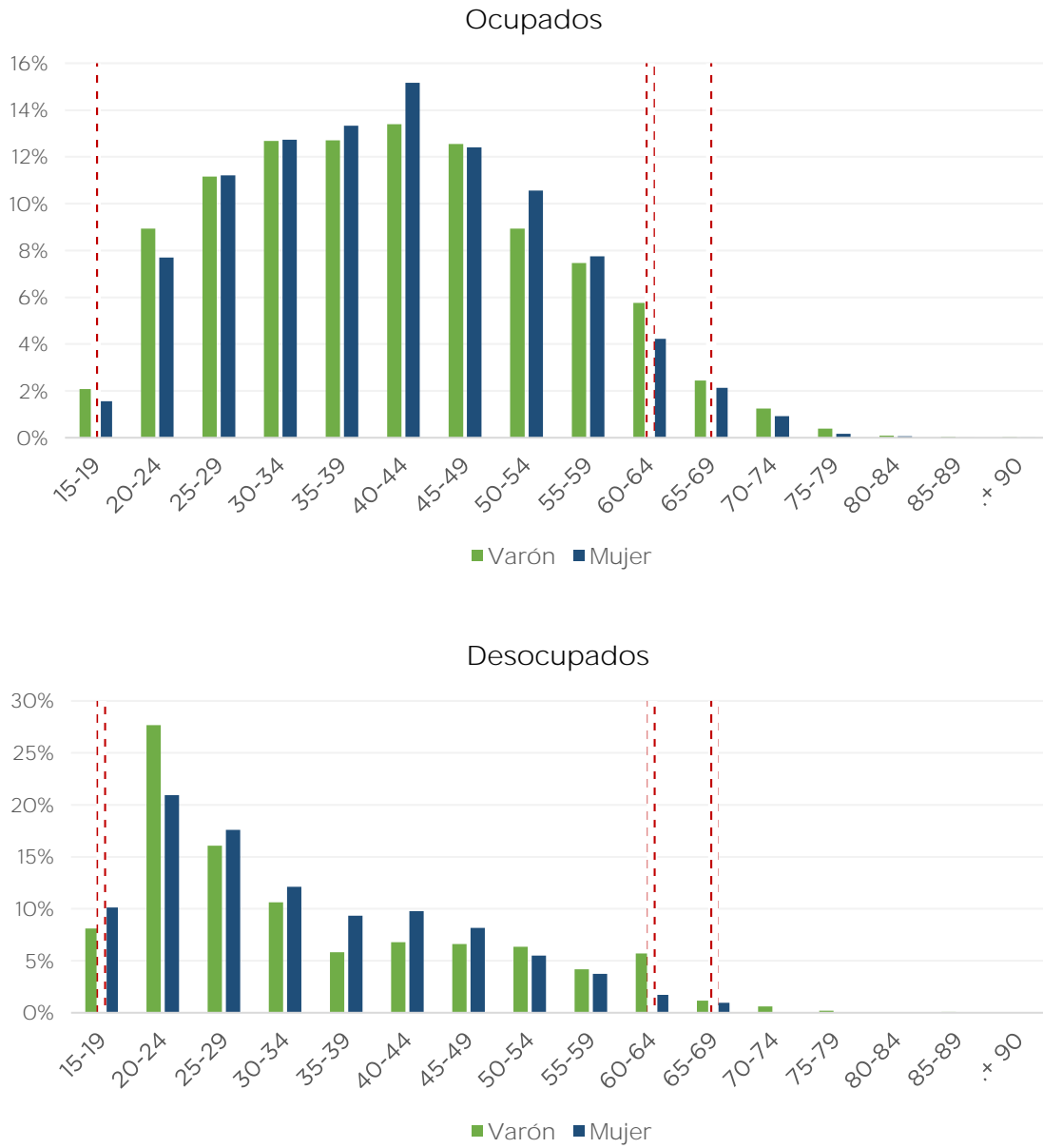
Se observan considerables niveles de desempleo e inactividad en la población adulta, encontrándose lejos de la edad de retiro.

Finalmente, se observan altos niveles de desempleo entre los 40 años y la edad de retiro, tanto en varones como en mujeres. Ello demuestra que hay un segmento de la población adulta que se encuentra buscando empleo, con las dificultades que implica reinserirse en el mercado a

esas edades y al mismo tiempo, lejos de poder acceder al beneficio jubilatorio.

Gráfico 9. Distribución por edad y sexo de personas según estado ocupacional

Edades simples y porcentaje. 2021.



NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).
 FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Caracterización de asalariados/as formales

En 2021, Argentina contó en promedio con 9,8 millones de asalariados/as formales (21,8% de la población total y 46,9% de la PEA). La mitad de las mujeres y un cuarto de los varones bajo dicha condición son profesionales. Casi el 20% de los hogares en donde vive al menos un/a asalariado/a formal, se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Dos tercios de los/las asalariados/as formales trabaja para el sector privado y el tercio restante para el sector público. Dentro del sector privado, el 30% trabaja en la producción de bienes y el 70% en la provisión de servicios. Dentro del sector público, el 20% trabaja en el ámbito nacional, el 65% trabaja en el ámbito provincial y el 15% en el ámbito municipal. La mayoría de los/as trabajadores/as públicos/as son docentes, médicos/as o fuerzas de defensa y/o seguridad.

El trabajo asalariado formal es aquel por el cual una persona realiza bajo dependencia o subordinación una labor o tarea en beneficio de otra persona (física o jurídica), quien se apropia del producto de ese trabajo y por el cual le otorga una remuneración a cambio, en el marco de una normativa que determina los alcances, derechos y obligaciones originados y derivados de esa relación. Estos/as trabajadores/as realizan aportes a la seguridad social en conjunto con la patronal (contribuciones).

2 de cada 10 argentinos son asalariados formales.

Los registros obrantes en el país y las estimaciones y proyecciones realizadas dan cuenta de que existían 9,8 millones de asalariados/as formales en 2021 (21,8% de la población total y 46,9% de la PEA, de los cuales el 97,3% se encontraba en edad de trabajar).

Características propias de asalariados/as formales

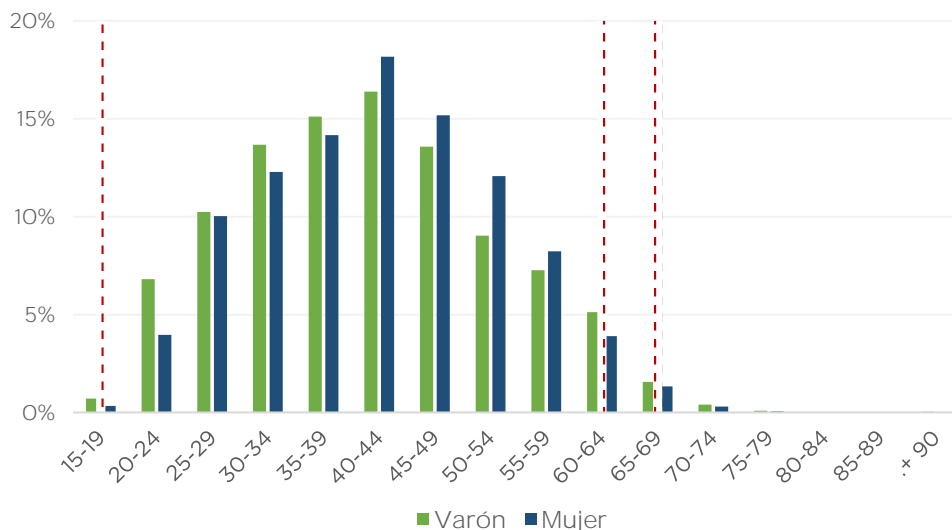
En la distribución por grupos etarios y sexo, se observa que los varones ingresan a puestos de trabajo asalariados formales antes que las mujeres. Esta diferencia se mantiene incluso hasta los 39 años, reflejando el tardío ingreso de la mujer al sector formal.

Los varones ingresan a puestos de trabajo formales antes que las mujeres. Esta diferencia se mantiene incluso hasta los 39 años.

Los/las asalariados/as formales crecen de forma sistemática hasta el rango 40-45 (en línea con lo evidenciado para el total de ocupados/as), decreciendo luego de manera pronunciada y relativamente constante.

Gráfico 10. Distribución por edad y sexo de asalariados/as formales

Edades simples y porcentaje. 2021.

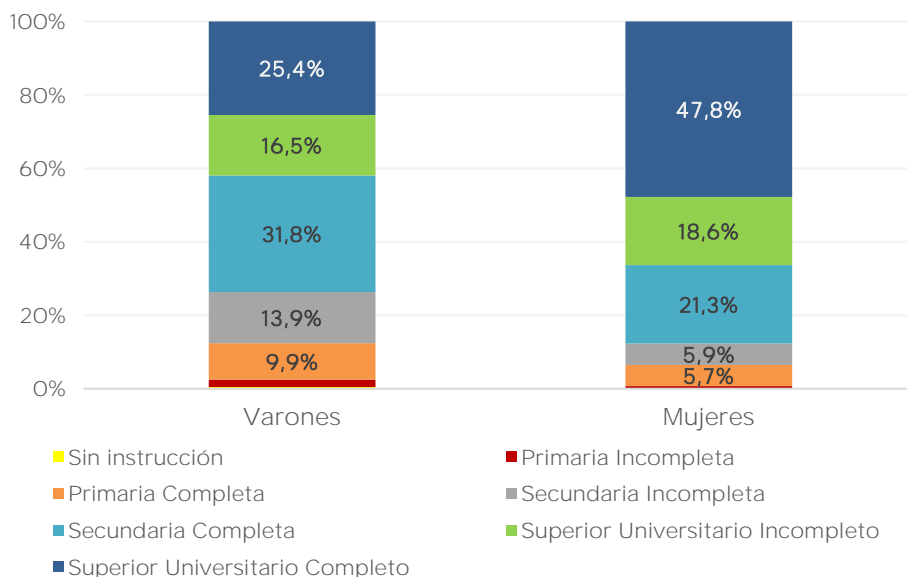


NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

El análisis por nivel educativo arroja que las mujeres presentan mejores niveles de formación que los varones entre los asalariados/as formales. Casi el 50% de ellas posee formación universitaria completa, mientras que para los varones este porcentaje representa poco más del 25%. Asimismo, los porcentajes de trabajadores con baja instrucción (hasta secundaria incompleta) es del 25% de los varones, mientras que entre las mujeres es sólo poco más del 10%. Más allá de una posible autoselección, esta situación da indicios de que el mercado exige un mayor nivel formativo para las mujeres respecto a los varones.

Gráfico 11. Distribución por nivel educativo y sexo de asalariados/as formales

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

El análisis cualitativo se completa considerando la situación económica de los hogares en los que habitan asalariados/as formales. En este sentido, se utiliza como unidad de medida el hogar y no el ingreso individual de las personas (variable a abordar en el subapartado siguiente) ya que las condiciones de indigencia, pobreza y no pobreza dependen de la composición de dichos hogares.

Como criterio metodológico, se consideran sólo aquellos hogares en donde al menos uno de sus responsables (ya sea jefe/a de hogar, para el caso de los hogares unipersonales y monoparentales, y jefe/a y cónyuge, para los hogares biparentales) sea asalariado formal. Estos hogares se clasifican, independientemente de la cantidad de integrantes, en los siguientes⁶:

Cuadro 2. Distribución de asalariados/as formales por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
Asalariado formal (sin cónyuge)	28,6%	1,6%	10,8%	87,6%
Ambos asalariados formales	25,5%	0,4%	5,7%	93,9%
Asal. formal + asal. Informal	9,1%	1,1%	21,2%	77,7%
Asal. formal + no asal. formal	9,1%	0,0%	6,0%	94,0%
Asal. formal + no asal informal	4,2%	5,6%	35,0%	59,4%
Asal. formal + desocupado	3,2%	7,9%	38,2%	53,8%
Asal. formal + inactivo en edad de trabajar	17,8%	3,3%	36,5%	60,2%
Asal. formal + inactivo fuera edad de trabajar	2,4%	0,0%	5,9%	94,1%
Total	100,0%	1,7%	16,4%	81,9%

NOTA: Asal. = Asalariado

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La mayoría de los/las asalariados/as formales no tienen pareja o su cónyuge es también un asalariado formal, alcanzando entre ambas clasificaciones a más del 50% de los hogares donde los/as responsables de hogar tienen este tipo de trabajo.

Un porcentaje no menor, casi 2 de cada 10, lo representan aquellos hogares donde su cónyuge se encuentra inactivo/a en edad laborable, desempeñando tareas como ama de casa.

En casi 2 de cada 10 hogares donde al menos uno de sus responsables es asalariado formal, los ingresos no permiten superar la línea de pobreza.

Respecto a la situación económica, puede observarse que, en promedio, poco más de 8 de cada 10 asalariados/as formales vive en hogares no pobres, es decir, que los ingresos que recibe el hogar son suficientes para cubrir las necesidades básicas de todos sus integrantes.

No obstante, en casi 2 de cada 10 hogares, pese a que al menos uno de sus responsables cuenta con un trabajo asalariado formal, los ingresos no resultan suficientes; destacándose incluso que cerca del 2% de estos se encuentran en situación de indigencia (los ingresos no resultan suficientes para cubrir las necesidades alimentarias del hogar).

Se observa que quienes se encuentran en mejor situación, son aquellos hogares en donde el/la jefe/a de hogar y su cónyuge trabajan ambos para el mercado formal (ya sea asalariado/a o no asalariado/a), o bien cuando el otro miembro de la pareja se encuentra jubilado/a. De todos modos,

⁶ Cabe señalar que si bien este análisis no considera el estado ocupacional de los restantes miembros del hogar (hijos, familiares y otros integrantes del hogar) sí se suma el aporte de ingresos que realizan estos miembros a efectos del cómputo de los indicadores de condiciones de vida.

se observa que incluso en estos casos existen ciertos niveles de pobreza e incluso (aunque con un pequeño porcentaje) se evidencian situaciones de indigencia.

Las restantes combinaciones demuestran altos niveles de pobreza en los hogares, con porcentajes de dos dígitos, observándose los valores más altos en los casos donde el otro miembro de la pareja es desocupado, inactivo en edad laborable o realiza algún trabajo no asalariado de manera informal, demostrando que el nivel de ingresos del mercado no permite en muchos casos sostener un hogar con una sola persona empleada de manera estable.

Características laborales de asalariados/as formales

La caracterización de los/las asalariados/as formales puede realizarse también desde la perspectiva del sector de trabajo (y su normativa asociada) en el que se desempeñan. Desde 1974, la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) regula las relaciones individuales del trabajo en el sector privado, estableciendo un piso básico de derechos. Es complementada por los estatutos profesionales que se aplican en algunas actividades, por los Convenios Colectivos de Trabajo y por las leyes de seguridad social y de accidentes de trabajo.

Asimismo, existen algunos tipos de trabajo del sector privado que por su naturaleza eventual o por las características del empleador poseen leyes propias que, sobre la base de la LCT, detallan las relaciones, obligaciones y derechos laborales específicos de cada caso: servicio doméstico, trabajo agrario y trabajo en la construcción.

En lo que respecta al sector público, tal como se mencionó previamente, este no se encuentra alcanzado por la LCT. Por tal motivo, el empleo público nacional, provincial y municipal posee normativas específicas propias en cada nivel de gobierno y jurisdicción. Con relación a las empresas públicas, si bien el régimen de contratación de personal suele regirse por la LCT, al ser el Estado el empleador, se las considera también dentro de este grupo⁷.

Por lo expuesto, la distribución de asalariados/as formales según sector es la siguiente:

Cuadro 3. Asalariados/as formales por tipo

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Tipo	Cantidad	Porcentaje
Asalariados/as privados	6.280,7	64,0%
Asalariados/as públicos	3.527,7	36,0%
Total	9.808,5	100,0%

FUENTE: OPC, sobre la base de MTEySS.

Se aprecia que los/las asalariados/as del sector privado son la mayoría, siendo prácticamente 2 de cada 3 trabajadores/as en esta condición.

⁷ La información provista por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluye a todas las empresas públicas con excepción de YPF, a la cual la registra dentro del sector privado con sus 45.000 empleados.

A continuación, se analizan los dos tipos de asalariados considerando los rubros o sectores en los que se desempeñan, el ingreso promedio que reciben en relación con el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y la representación poblacional en cada jurisdicción del país.

Asalariados/as formales del sector privado

Dentro de los/las asalariados/as formales privados, cuya relación laboral se rige por la mencionada Ley 20.744, puede indagarse en el rubro laboral en que se desempeñan como ocupación principal utilizando la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

Si bien, como se mencionó previamente, el servicio doméstico, el trabajo agrario y la construcción poseen normativas propias, al estar basadas en la LCT, se incluyen en el análisis del empleo privado como rubros específicos.

Cuadro 4. Asalariados/as formales del sector privado por rubro

Cantidad (en miles) y porcentaje. Octubre 2021.

Rubro	Cantidad	Porcentaje de participación	Ingreso laboral en relación con SMVM
Producción	1.879,0	29,9%	4,1
<i>Alimentos y tabaco</i>	357,3	5,7%	3,9
<i>Automotores y neumáticos</i>	79,2	1,3%	5,0
<i>Construcción</i>	379,9	6,0%	2,5
<i>Madera y papel</i>	75,8	1,2%	3,9
<i>Metalmecánica</i>	211,5	3,4%	5,0
<i>Minería y petróleo</i>	80,9	1,3%	9,1
<i>Otras manufacturas</i>	105,7	1,7%	3,9
<i>Pesca</i>	11,9	0,2%	2,0
<i>Química y petroquímica</i>	156,2	2,5%	9,1
<i>Textiles, confecciones, cuero y calzado</i>	106,0	1,7%	3,9
<i>Trabajo agrícola</i>	314,7	5,0%	2,0
Servicios	4.401,3	70,1%	3,2
<i>Actividades de informática</i>	122,4	1,9%	5,8
<i>Actividades inmobiliarias y de alquiler</i>	92,5	1,5%	2,6
<i>Comercio</i>	1.085,6	17,3%	3,0
<i>Comunicaciones</i>	90,9	1,4%	5,8
<i>Educación</i>	398,8	6,3%	2,2
<i>Hotelería y restaurantes</i>	212,8	3,4%	1,6
<i>Otros servicios</i>	235,5	3,8%	2,9
<i>Otros servicios a empresas</i>	194,0	3,1%	2,3
<i>Otros servicios públicos y sociales</i>	102,6	1,6%	3,4
<i>Salud</i>	320,5	5,1%	3,5
<i>Servicio doméstico</i>	464,2	7,4%	2,2
<i>Servicios culturales</i>	90,4	1,4%	2,7
<i>Servicios de seguridad y limpieza</i>	261,8	4,2%	2,3
<i>Servicios financieros</i>	150,4	2,4%	7,3
<i>Servicios técnicos y/o profesionales a empresas</i>	168,6	2,7%	4,0
<i>Transportes</i>	410,3	6,5%	4,1
Sin especificar	0,4	0,01%	2,2
Total	6.280,7	100,0%	3,5

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH y MTEySS.

En términos generales, se observa una fuerte preponderancia del trabajo para la provisión de servicios (70%) respecto a la producción de bienes (30%). Cerca de 2 de cada 10 trabajadores/as asalariados/as del sector privado se desempeñan en Comercio, siendo éste el único rubro que por sí solo supera el millón de trabajadores/as y posee dos dígitos en la distribución porcentual. Otros

rubros que se destacan, teniendo más del 5% de los trabajadores/as privados, son Educación, Salud, Transporte, Construcción y Alimentos y Tabaco.

Respecto al ingreso, los/las asalariados/as formales del sector privado reciben un sueldo mensual bruto en blanco equivalente, en promedio, a 3,5 veces el SMVM. No obstante, quienes se desempeñan en la producción de bienes poseen un ingreso promedio superior a los que proveen servicios, siendo de 4,2 SMVM para los primeros y 3,2 SMVM para los segundos.

Cabe aclarar que estas cuantías representan los ingresos brutos registrados sujetos a aportes, no existiendo información sobre los porcentajes adicionales de salario que se perciben por fuera de la nómina y que no figuran en los recibos de haberes (sueldo no declarado).

Al analizar específicamente los rubros, se observa que, dentro de la producción de bienes, quienes trabajan en la producción minera, petrolera y química poseen los salarios más altos (9,1 SMVM) y, dentro de la provisión de servicios, quienes trabajan en el sector financiero (7,3 SMVM) y en el rubro informático o en comunicaciones (5,8 SMVM) pertenecen a los rubros mejores pagos.

El trabajo agrícola, la pesca y los servicios de hotelería y restaurantes presentan los salarios medios más bajos.

En el otro extremo, el trabajo agrícola y la pesca son los que ostentan los salarios promedios más bajos (2 SMVM) dentro de producción, y el rubro hoteles y restaurantes (1,6 SMVM) posee los salarios medios más bajos, tanto en servicios como en general.

El cuadro siguiente muestra la distribución territorial de asalariados/as formales del sector privado, así como su proporción respecto de la población en edad de trabajar:

Cuadro 5. Asalariados/as formales del sector privado por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Cantidad	% de la población en edad de trabajar
Buenos Aires + CABA *	3.496,8	26,6%
Catamarca	31,4	11,6%
Chaco	76,1	9,9%
Chubut	97,3	23,8%
Córdoba	519,6	21,4%
Corrientes	81,1	11,4%
Entre Ríos	138,1	15,6%
Formosa	25,8	6,8%
Jujuy	62,0	12,4%
La Pampa	38,0	16,5%
La Rioja	29,8	11,3%
Mendoza	244,0	19,4%
Misiones	107,7	13,5%
Neuquén	123,5	28,5%
Río Negro	107,9	22,1%
Salta	119,2	13,3%
San Juan	81,1	16,3%
San Luis	55,0	16,6%
Santa Cruz	60,7	24,7%
Santa Fe	523,7	22,9%
Santiago del Estero	53,1	8,5%
Tierra del Fuego	35,9	29,5%
Tucumán	173,0	16,0%
Total	6.280,7	22,6%

NOTA: (*) Al contabilizarse los puestos de trabajo en su localización y no en el domicilio del empleado, la representación poblacional presenta una sobreestimación en CABA y una subestimación en Buenos Aires, dado que muchos trabajadores viven en la provincia y se trasladan a la Capital del país para trabajar. Por lo tanto, se optó por agrupar ambas jurisdicciones para evitar desvíos en la lectura.

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH y MTEySS.

La distribución de asalariados/as formales del sector privado por jurisdicción resulta similar a la distribución poblacional general del país, identificándose mayor cantidad de estos en las provincias más populosas y viceversa.

No obstante, al observar el porcentaje de representación de los/las trabajadores/as formales del sector privado respecto a la cantidad de habitantes de cada jurisdicción en edad de trabajar, se aprecian notables diferencias: Excluyendo del análisis a CABA y Buenos Aires, dado que no se disponen de datos suficientes para conocer cuántos residentes de la provincia trabajan en Capital Federal y viceversa, pueden observarse provincias donde los/las trabajadores/as formales del sector privado representan más del 25% de su población teórica laboral, mientras que en otras este porcentaje no alcanza el 10%.

Asalariados/as formales del sector público

Los/las asalariados/as del sector público son quienes poseen un empleo en relación de dependencia en algún organismo o repartición de los estados nacional, provinciales o municipales. Según los registros del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en 2021 existían 3.861,6 mil *puestos de trabajo* en el sector público.

Teniendo en cuenta que dichos registros indican que 3.527,7 mil trabajadores/as poseen al empleo público como su ocupación principal, se estima que poco más de 330 mil *puestos de trabajo* se encuentran ocupados por personas cuyo principal ingreso provendría del sector privado o del ejercicio de la docencia.

La distribución de puestos de trabajo según el nivel de gobierno se presenta a continuación:

Cuadro 6. Asalariados/as formales del sector público por nivel de gobierno

Cantidad de puestos de trabajo (en miles) y porcentaje. 2021.

Ámbito	Puestos de trabajo	
	Cantidad	Porcentaje
Nacional	775,8	20,1%
Provincial	2.498,6	64,7%
Municipal	587,2	15,2%
Total	3.861,5	100,0%

NOTA: (*) En base a estimaciones estadísticas del MTEySS por falta de reporte de algunas jurisdicciones.
FUENTE: OPC, sobre la base de MTEySS.

8 de cada 10 puestos de trabajo públicos pertenecen al ámbito provincial y municipal.

La gran mayoría de los puestos de trabajo del sector público corresponde al ámbito provincial, con 2 de cada 3 pertenecientes a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

No obstante, resulta necesario desagregar cada nivel de gobierno según área o tipo de organismo a los fines de comprender la composición del empleo público.

En primer lugar, en lo que respecta al ámbito nacional, se observa la siguiente distribución:

Cuadro 7. Asalariados/as formales del sector público del ámbito nacional según área o tipo de organismo

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Repartición	Puestos de trabajo		Relación con SMVM
	Cantidad	Porcentaje	
Poder Ejecutivo	422,2	54,4%	5,9
<i>Salud (1)</i>	14,3	1,8%	3,8
<i>Ejército y Fuerzas Armadas</i>	111,4	14,4%	3,7
<i>Fuerzas de Seguridad</i>	114,6	14,8%	4,9
<i>Administración central</i>	41,8	5,4%	4,8
<i>Descentralizados / desconcentrados</i>	78,2	10,1%	5,1
<i>Otros entes del sector público no financiero</i>	41,1	5,3%	18,7
<i>Entes Reguladores</i>	16,9	2,2%	5,1
<i>Entes Cooperadores</i>	3,7	0,5%	4,2
Poder Judicial Nacional	30,8	4,0%	13,0
Poder Legislativo Nacional	14,2	1,8%	7,9
Bancos Nacionales	21,1	2,7%	10,4
Empresas Públicas (2)	89,8	11,6%	6,1
Universidades Nacionales	197,7	25,5%	3,4
Total	775,8	100,0%	5,8

NOTA: (1) Refiere sólo a médicos/as, enfermeros/as y técnicos/as de nosocomios e instituciones de salud nacionales.
(2) No incluye al personal de YPF (21,3 mil personas) ya que no se dispone de información sobre las remuneraciones promedio de esta empresa.
FUENTE: OPC, sobre la base de MTEySS, SIRHU y presupuestos de empresas públicas.

El Poder Ejecutivo es el que posee más de la mitad de los puestos de trabajo, siendo el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, en conjunto, más de la mitad dentro de dicho poder y casi el 30% del total de los trabajadores públicos del ámbito nacional.

El personal de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y de las Universidades Nacionales representan el 55% del empleo público nacional.

Le siguen en orden el personal de las Universidades Nacionales, quienes también poseen una gran relevancia en cuanto a puestos de trabajo, ya que representan poco más

de 1 de cada 4 trabajos en el sector público nacional. Los otros tipos de reparticiones que presentan dos dígitos en la cantidad de empleados son las empresas públicas (con el 11,6%) y los entes descentralizados o desconcentrados (con el 10,1%).

Respecto a los salarios, el sector público nacional recibe un ingreso promedio equivalente a 5,8 SMVM. Si bien se aprecia que este valor medio es superior al del sector privado, el sector público no implementa mecanismos de remuneración adicionales por fuera de la nómina registrada formal, por lo que la comparación entre ambos sectores no es posible ante la falta de información sobre estas cuantías en el sector privado. Sin perjuicio de lo expuesto, teniendo en cuenta que la información sobre salarios surge de las declaraciones de aportes y contribuciones, toda suma no remunerativa que se otorgue a los empleados/as públicos no está contemplada en el indicador.

Los mayores sueldos promedio del sector público lo recibe el personal que pertenece a los entes del sector público no financiero. Asimismo, el Poder Judicial de la Nación es de los tres poderes del Estado el de mayor remuneración, con un ingreso medio de 13 SMVM.

En el extremo inferior, trabajadores/as de las Universidades Nacionales perciben los menores ingresos, equivalentes a 3,4 SMVM. También reciben remuneraciones inferiores a los restantes agrupamientos las Fuerzas Armadas y el personal médico y técnico de nosocomios e instituciones de Salud. No obstante, estos/as trabajadores/as suelen recibir sumas no remunerativas en sus haberes, muchas veces de carácter habitual (es decir, todos los meses).

En lo que respecta al empleo público provincial y municipal, si bien no se cuenta con información desagregada por área, los datos disponibles dan cuenta de que la gran mayoría de los trabajadores públicos en estos ámbitos pertenecen a las áreas de salud (médicos y otros profesionales y técnicos de la salud), educación (docentes) y seguridad (policías).

A los fines de analizar el peso del empleo público en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presentan a continuación las cantidades de puestos de trabajo en cada jurisdicción y su correspondiente representación poblacional jurisdiccional dentro de las personas en edad de trabajar, junto con el salario medio del sector público en cada jurisdicción representando en relación con el SMVM⁸:

⁸ El nivel de ingreso reflejado corresponde sólo al empleo público provincial dado que no existen datos consistentes sobre salarios del ámbito municipal.

Cuadro 8. Asalariados/as formales del sector público de los ámbitos provincial y municipal, por jurisdicción

Cantidad de puestos de trabajo (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Provincial	Municipal	Representación poblacional	Relación con SMVM
Buenos Aires	618,6	236,1	7,7%	3,9
CABA	192,5	-	9,8%	5,1
Catamarca	60,3	7,1	24,9%	2,9
Chaco	88,1	16,7	13,6%	2,9
Chubut	43,5	10,1	13,1%	3,8
Córdoba	139,6	42,3	7,5%	3,9
Corrientes	59,7	14,4	10,4%	3,1
Entre Ríos	95,8	27,7	13,9%	3,3
Formosa	47,3	9,7	15,0%	2,7
Jujuy	88,8	12,4	20,3%	1,8
La Pampa	27,6	6,9	15,0%	5,0
La Rioja	55,1	5,4	23,1%	2,1
Mendoza	133,6	19,6	12,2%	2,6
Misiones	72,8	14,3	10,9%	3,6
Neuquén	71,2	16,2	20,2%	5,0
Río Negro	70,7	12,7	17,1%	3,7
Salta	94,6	21,0	12,9%	3,7
San Juan	67,1	9,7	15,4%	3,5
San Luis	41,7	8,9	15,3%	3,1
Santa Cruz	35,7	6,7	17,3%	8,3
Santa Fe	162,7	50,5	9,3%	3,9
Santiago del Estero	71,5	12,7	13,5%	2,4
Tierra del Fuego	20,4	3,6	19,7%	5,0
Tucumán	139,7	22,4	15,0%	2,0
Total	2.498,6	587,2	11,1%	3,6

FUENTE: OPC, sobre la base de MTEySS.

La representación del empleo público en las provincias es dispar, aunque puede observarse una tendencia. En líneas generales, las jurisdicciones con mayor cantidad de habitantes son las que menor porcentaje de trabajadores/as del sector público poseen y viceversa.

Las jurisdicciones con mayor cantidad de habitantes son las que menor porcentaje de trabajadores públicos poseen y viceversa.

Tal situación podría explicarse por dos motivos. En primer lugar, la gestión pública posee una base mínima necesaria de personal para funcionar y estas estructuras estatales no crecen linealmente con la población de la jurisdicción, lo que hace que en las provincias más pequeñas el sector público represente mayor parte de su población comparado con las provincias con mayor cantidad de habitantes.

En segundo lugar, las provincias con menor cantidad de habitantes no poseen un mercado interno extendido como consecuencia de esa característica, por lo que el desarrollo del sector privado suele limitarse principalmente a la provisión de bienes y servicios a la medida de su población y, secundariamente a la explotación de productos naturales y primarios y al procesamiento inmediato de éstos, lo que hace que el sector público tenga más peso.

En lo que respecta a los ingresos, si bien pueden observarse diferencias, en líneas generales se aprecia que las provincias con mayor costo de vida (según canastas básicas regionales estimadas por INDEC) poseen mayor remuneración y viceversa.

Caracterización de no asalariados/as formales

En 2021, 2,6 millones de personas se desempeñaron como no asalariados/as formales en su ocupación principal (5,8% de la población total y 12,5% de la PEA). El 40% de las mujeres y el 23% de los varones en esta condición son profesionales. En cuanto a la distribución por tipo, 70,2% son monotributistas, 15,4% son monotributistas sociales y los restantes 14,4% son responsables inscriptos (autónomos), a pesar de que esta última categoría debiera ser la regla general para el trabajo independiente. Más del 20% de los hogares en los que habita al menos un/a no asalariado/a formal se encuentra por debajo de la línea de pobreza. La gran mayoría de los/las no asalariados/as formales se dedica a la prestación de servicios.

Los/las no asalariados/as formales son trabajadores/as independientes que desempeñan una actividad laboral asumiendo el riesgo económico de su propia empresa, sin sujeción a directivas emanadas de un empleador, con sus propias pautas laborales autorreguladas y con la asunción de los riesgos que deriven de aquella. Se encuentran registrados ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), emiten facturas para el cobro de los servicios que prestan o los productos que venden, deben realizar contribuciones a la seguridad social y pagar impuestos derivados de la actividad que realizan.

Bajo esta definición, se encuentran dos maneras principales vinculadas al trabajo no asalariado formal: las locaciones de servicios y las locaciones de obra. En ambos casos, el vínculo con el cliente se consume sin sujetarse a las órdenes de quien lo encargó, aunque sí a las pautas y criterios que ambos acuerden, y el precio se paga por servicio prestado o por obra terminada, respectivamente. Los contratos de locación de obras o servicios se rigen por el Código Civil y el Código de Comercio.

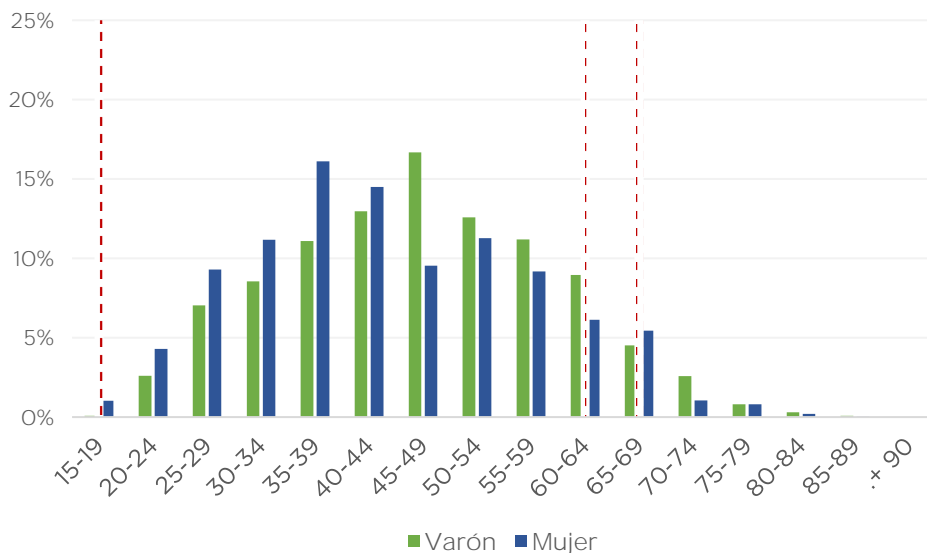
Los registros obrantes y las estimaciones y proyecciones realizadas para el 2021 daban cuenta de que existían 2,6 millones de personas con ocupación principal como no asalariados/as formales (5,8% de la población argentina y 12,5% de la PEA, 91% de los cuales se encuentran en edad de trabajar).

Características propias de no asalariados/as formales

Al igual que en el caso del trabajo asalariado formal, la primera caracterización puede realizarse en base a la distribución por edades y sexo:

Gráfico 12. Distribución por edad y sexo de no asalariados/as formales

Edades simples y porcentaje. 2021.



NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

El trabajo no asalariado formal exhibe dinámicas diferentes entre varones y mujeres. En el caso de los primeros, su distribución se asemeja al total de ocupados, en el sentido que crece con la edad hasta alcanzar un máximo (entre los 45 y 49 años), a partir del cual decrece, aunque con menor intensidad e incluso encontrando algunos pequeños picos rondando los 60 años. En las mujeres, en cambio, hay una concentración de empleos independientes a edades más tempranas, principalmente entre los 30 y 34 años.

Se observa una mayor cantidad de no asalariados formales en edades posteriores a los 40 años respecto a los asalariados formales.

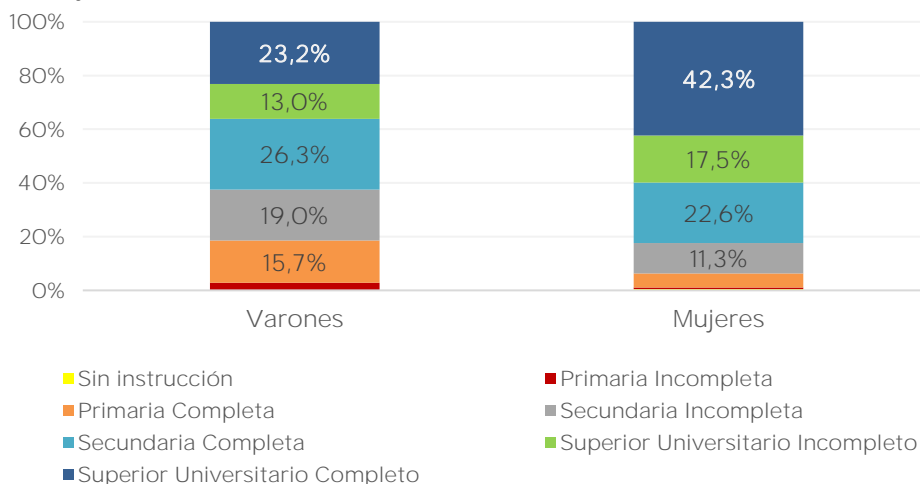
Al comparar la distribución del trabajo independiente formal respecto al asalariado formal (gráfico 12 vs. gráfico 10), puede apreciarse que el primero posee mayor cantidad de personas en los grupos etarios mayores, explicado por la expulsión que presenta el mercado de trabajo asalariado

para las personas mayores a 40 años. Dicho de otra manera, si bien en ambos casos se aprecia un descenso de la distribución de personas en edades mayores a la mencionada, en el trabajo asalariado éste es más pronunciado que en el no asalariado.

En lo que respecta al nivel educativo de quienes integran el mercado laboral no asalariado formal, se observa la siguiente distribución por sexo del máximo nivel educativo alcanzado:

Gráfico 13. Distribución por nivel educativo y sexo de no asalariados/as formales

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Al igual que en el caso del trabajo asalariado formal, las mujeres presentan mejores niveles formativos que los varones. Si bien se observa un alto porcentaje de formación universitaria en ambos casos, los máximos niveles alcanzados de educación son ligeramente menores que en el trabajo asalariado formal para ambos sexos.

Por último, se observa la siguiente situación económica de los hogares donde alguno de los/las responsables del hogar es trabajador/a independiente formal.

Cuadro 9. Distribución de no asalariados/as formales por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
No asalariado formal (sin cónyuge)	23,2%	0,2%	8,5%	91,4%
Ambos no asalariados formal	10,0%	0,1%	10,9%	88,9%
No asal. formal + asal. Formal	27,7%	0,0%	6,0%	94,0%
No asal. formal + asal. Informal	7,2%	0,2%	22,4%	77,3%
No asal. formal + no asal informal	7,0%	0,8%	41,4%	57,8%
No asal. formal + desocupado	2,4%	4,3%	60,0%	35,7%
No asal. formal + inactivo en edad de trabajar	18,1%	6,6%	48,4%	45,0%
No asal. formal + inactivo fuera edad de trabajar	4,3%	0,0%	7,5%	92,5%
Total	100,0%	1,4%	19,8%	78,8%

NOTA: No asal. = No asalariado

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La composición de los hogares de los no asalariados/as formales está integrada en su mayoría por una dupla en la que el otro miembro de la pareja es asalariado/a en el sector formal o bien por un/a jefe/a de hogar que trabaja de manera independiente pero formalizado/a. También se destaca un elevado porcentaje, con casi 2 de cada 10 hogares, en donde el otro miembro de la pareja se encuentra inactivo/a en edad de trabajar, dedicándose en la mayoría de los casos a tareas domésticas.

2 de cada 10 hogares donde al menos uno de sus responsables es un trabajador independiente formal, se encuentran en situación de pobreza.

En relación con la situación económica, se aprecia que poco menos de 8 de cada 10 trabajadores/as no asalariados/as formales perciben ingresos que, en conjunto con los de su hogar, permiten cubrir las necesidades básicas familiares. Al igual que sucede con el trabajo

asalariado formal, cuando la pareja de un/a no asalariado/a formal se encuentra en situación de desocupación, de inactividad en edad teórica activa o trabaja como no asalariado de manera informal, los niveles de indigencia y pobreza se elevan en promedio a la mitad de los hogares.

Características laborales de no asalariados/as formales

Como se mencionó en el marco normativo, existen tres modalidades de trabajo no asalariado formal en Argentina: responsable inscripto (o autónomo), monotributista y monotributista social. La caracterización de este tipo de trabajo puede entonces desglosarse en base a dichas modalidades:

Cuadro 10. No asalariados/as formales por tipo

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Tipo	Cantidad	Porcentaje
Responsables inscriptos	374,1	14,4%
Monotributistas	1.819,2	70,2%
Monotributistas sociales	398,0	15,4%
Total	2.591,3	100,0%

NOTA: Sólo se contabilizan aquellos no asalariados formales que poseen como ocupación principal el trabajo independiente.
FUENTE: OPC, sobre la base de MTEySS.

Menos del 15% de trabajadores independientes se encuentran registrados como responsables inscriptos, a pesar de que este debiera ser el régimen de carácter general para los no asalariados.

De los casi 2,6 millones de trabajadores/as registrados/as como no asalariados/as formales, el 70% son monotributistas, extendiendo dicho porcentaje a más del 85% si se contabilizan en conjunto con los monotributistas sociales. Menos del 15% son responsables inscriptos, a pesar de que este régimen se lo considera como el de carácter general para el trabajo no asalariado.

Considerando exclusivamente a los/las responsables inscriptos, la normativa estipula distintas categorías que varían según rentas de referencia, y cuatro agrupamientos según el tipo de actividad que realizan, cuya distribución es la siguiente:

Cuadro 11. Responsables inscriptos por agrupamiento

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Grupo	Categoría	Cantidad	Porcentaje de participación	Ingreso laboral en relación con SMVM*
Afiliaciones voluntarias	I	8,1	2,2%	10,0
locaciones o prestaciones de servicios	I	33,3	8,9%	
	II	52,0	13,9%	
Resto de las actividades	I	65,1	17,4%	
	II	87,5	23,4%	
Dirección, administración o conducción de sociedades y socios de sociedades	III	94,6	25,3%	
	IV	8,1	2,2%	
	V	25,3	6,8%	
Total		374,1	100,0%	10,0

NOTA: (*) No se disponen datos sobre los ingresos y/o niveles de facturación promedio de los responsables inscriptos, por lo que se toma como valor de referencia el máximo del monotributo, dado que las facturaciones superiores a dicho límite obligan la inscripción como autónomo.

FUENTE: OPC, sobre la base de AFIP y MTEySS.

El agrupamiento con mayor cantidad de inscriptos es el de “resto de actividades”, que en su mayoría responde a vendedores y revendedores de productos, así como a productores de seguros. El agrupamiento sobre dirección, administración o conducción de sociedades y socios de sociedades contempla a todo tipo de sociedades, ya sean formalmente constituidas o no, por lo que no sólo contempla a los directivos de empresas sino también a dueños de PyMES cuyo formato social es Sociedad Anónima (S.A.) o Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L.)⁹.

Respecto a los ingresos, no se cuenta con información sobre los niveles de facturación. Si bien hay casos en los que un/a trabajador/a de este tipo puede facturar menos que alguien monotributista, en general, quienes se encuentran en este régimen, exceden los ingresos máximos del monotributo. Por tal motivo, se estima que, en promedio, el nivel de ingresos se aproximará a dicho máximo, equivalente a 10 SMVM.

Por su parte, los/las monotributistas pueden ser analizados tanto desde el punto de vista del tipo de trabajo que realizan (prestación de servicios o venta de productos), como desde la categoría que poseen, la cual responde al monto anual de ingresos que perciben.

⁹ Para otros formatos societarios o para sociedades de hecho, los propietarios o responsables de las PyMES suelen inscribirse como monotributistas.

Cuadro 12. Monotributistas por categoría y rubro

Cantidad (miles) y porcentaje. 2021.

Categoría	Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles	Total	Porcentaje de participación	Ingreso laboral en relación con SMVM*
A	577,6	135,6	713,2	39,2%	0,5
B	209,6	57,0	266,6	14,7%	1,2
C	162,4	56,2	218,6	12,0%	1,7
D	191,2	61,2	252,4	13,9%	2,4
E	103,3	40,2	143,5	7,9%	3,2
F	65,0	27,2	92,2	5,1%	4,1
G	47,2	24,2	71,4	3,9%	5,0
H	31,7	20,2	51,9	2,9%	6,1
I	0,0	4,9	4,9	0,3%	7,2
J	0,0	2,7	2,7	0,1%	8,1
K	0,0	1,9	1,9	0,1%	9,2
Total	1.388,0	431,2	1.819,2	100,0%	1,8

NOTA: (*) Se toma como valor de referencia estimado el promedio entre la facturación mínima y máxima de cada categoría.
FUENTE: OPC, sobre la base de AFIP.

Más del 75% de los/las monotributistas se dedica a la prestación de servicios y 4 de cada 10 se encuentran registrados en la categoría A, la más baja del régimen.

Más del 75% de los/las monotributistas se dedica a la prestación de servicios. Por otra parte, 4 de cada 10 se encuentran registrados en la categoría A, la más baja del régimen, y el 80% del total de monotributistas pertenecen a las primeras cuatro categorías.

Teniendo en cuenta tal situación, el ingreso promedio de todos los trabajadores del régimen equivale a 1,8 SMVM, lo que dista de los más de 8 o 9 SMVM evidenciados en las categorías más altas del régimen. En el caso de la categoría A, la más baja, el ingreso promedio mensual se encuentra por debajo del SMVM, situación que incluso ocurre si en lugar de considerar el valor medio como referencia se tomara el máximo de la categoría.

Con relación a los/las monotributistas sociales, existen cuatro clasificaciones dependiendo del tipo de actividad o instancia en la que se encuentren:

Cuadro 13. Monotributistas sociales por categoría

Cantidad (miles) y porcentaje. 2021.

Grupo	Cantidad	Porcentaje	Relación con SMVM*
Efector/a Social	262,4	65,9%	0,5
Trabajador/a promovido/a	90,1	22,6%	
Asociado/a cooperativa	15,9	4,0%	
Actividad Primaria	29,6	7,4%	
Total	398,0	100,0%	0,5

NOTA: (*) Los monotributistas sociales equivalen a una categoría A del monotributo general.
FUENTE: OPC, sobre la base de AFIP.

La mayoría de los/las monotributistas sociales, 2 de cada 3, son efectores/as sociales, es decir que poseen emprendimientos personales. En segunda instancia se encuentran los/las trabajadores/as promovidos/as, que también poseen emprendimientos personales, pero en su etapa inicial. Aquellos/as monotributistas sociales que se encuentran asociados/as a una cooperativa de trabajo

o bien que desarrollan actividades de explotación de recursos primarios (agrarios) son quienes menos representación presentan.

El monotributo social es equivalente a la categoría A del monotributo general, por lo que la estimación de ingresos mensuales de estos trabajadores/as es, en promedio, la mitad de un SMVM.

Por último, al considerar la distribución jurisdiccional del trabajo no asalariado formal y su comparación con la población en edad de trabajar de cada jurisdicción se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 14. No asalariados/as formales por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Responsables inscriptos	Monotributistas*	Total trabajadores/as independientes	% de la población en edad de trabajar
Buenos Aires	127,5	753,1	880,6	7,9%
CABA	80,9	386,3	467,1	23,9%
Catamarca	1,3	13,5	14,7	5,4%
Chaco	5,5	37,7	43,2	5,6%
Chubut	4,5	24,9	29,4	7,2%
Córdoba	37,0	223,3	260,3	10,7%
Corrientes	4,1	38,1	42,2	5,9%
Entre Ríos	10,7	81,2	92,0	10,4%
Formosa	1,9	18,5	20,4	5,4%
Jujuy	2,6	19,4	22,0	4,4%
La Pampa	5,3	19,4	24,7	10,8%
La Rioja	1,2	13,6	14,8	5,6%
Mendoza	11,5	81,2	92,8	7,4%
Misiones	5,8	52,9	58,6	7,3%
Neuquén	4,9	26,1	31,0	7,2%
Rio Negro	5,6	34,6	40,3	8,3%
Salta	4,9	42,4	47,3	5,3%
San Juan	3,6	27,2	30,8	6,2%
San Luis	3,0	14,3	17,3	5,2%
Santa Cruz	2,3	11,6	13,9	5,7%
Santa Fe	37,4	205,5	242,9	10,6%
Santiago del Estero	2,5	26,6	29,1	4,7%
Tierra del Fuego	3,1	5,7	8,8	7,2%
Tucumán	6,5	55,8	62,3	5,7%
Sin especificar	0,3	4,4	4,7	-
Total	374,1	2.217,2	2.591,3	9,4%

NOTA: (*) Incluye monotributistas sociales.

FUENTE: OPC, sobre la base de AFIP.

Se observa en líneas generales que el trabajo no asalariado resulta ser bajo en cuanto a la representación poblacional en edad de trabajar, alcanzando sólo en algunas provincias un porcentaje levemente superior al 10% y siendo el caso de excepción la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual cuenta con 1 de cada 4 personas en edad de trabajar en condición de no asalariado/a formal.

Caracterización de asalariados/as informales

En 2021, 4,5 millones de personas trabajaban como asalariados/as informales (9,9% del total de la población, 21,4% de la PEA). La mayoría son menores de 30 años cuyo nivel educativo es secundario completo o inferior. En los hogares donde al menos un/a de sus responsables es asalariado/a informal, la pobreza alcanza el 48% de los casos. El 73% de estos/as trabajadores/as se desempeña en establecimientos que prestan servicios y el 27% que producen bienes. El ingreso promedio individual por trabajador/a es inferior a un salario mínimo, vital y móvil.

El trabajo asalariado informal es aquel que se realiza bajo la subordinación o dependencia de una persona física o jurídica pero que no se encuentra enmarcado dentro de la normativa laboral y por el cual el/la trabajador/a no recibe ni realiza contribuciones a la seguridad social.

Es decir, el trabajo asalariado informal no posee la protección y derechos que sí tiene el trabajo formal, emanada de la normativa laboral. Por tal motivo, se trata de trabajadores/as vulnerables a la estabilidad laboral y, en muchos casos, sus retribuciones pueden encontrarse por debajo de los niveles mínimos que permitan cubrir las necesidades básicas, lo que los expone a situaciones de pobreza.

La propia naturaleza informal hace que la generación de datos oficiales sobre la cantidad de trabajadores/as informales y sus condiciones laborales sea difícil de relevar. No obstante, a través de EPH, es posible conocer (o al menos aproximar) la caracterización de este subgrupo.

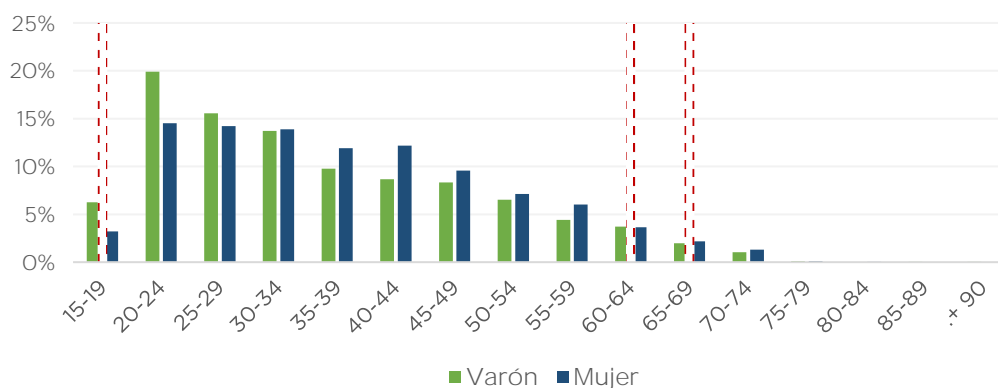
Por intermedio de la metodología enunciada en el recuadro “¿Cómo medir informalidad laboral?” del capítulo sobre Indicadores Laborales en Argentina, se estima que 4,5 millones de personas trabajan como asalariados informales en Argentina (9,9% de toda la población del país y 21,4% de la PEA, 95% de los cuales son personas en edad de trabajar).

Características propias de asalariados/as informales

La distribución según edad y sexo presenta la siguiente forma:

Gráfico 14. Distribución por edad y sexo de asalariados/as informales

Edades simples y porcentaje. 2021.



NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Entre los/las asalariados/as informales se observan mayores porcentajes de informalidad en los jóvenes. En otros términos, su entrada al mercado laboral se da fundamentalmente a través de empleos informales. Posteriormente, la informalidad decrece conforme se avanza en edad.

Ello puede deberse, por un lado, al traspaso al mercado formal (como se dijo, esto ocurre hasta los 40 años aproximadamente) y al aumento en el trabajo no asalariado. Por otro lado, en edades más avanzadas, puede deberse también al traspaso al desempleo e inactividad de personas mayores de 40, también en línea con lo señalado anteriormente.

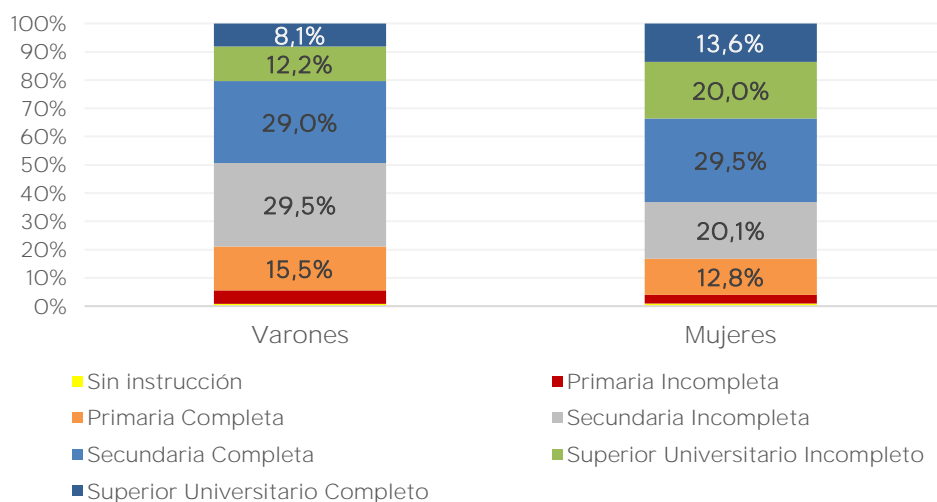
Del análisis por género, se aprecia mayor presencia de hombres en empleos informales en las edades más jóvenes, que se revierte a partir de los 29 años. A partir de esta edad, son las mujeres las que registran mayores niveles de informalidad a lo largo de toda su vida activa.

Nuevamente, se puede asociar esto a los efectos de la maternidad. Es decir, mujeres con niños y niñas a cargo tienen mayor probabilidad de tener un empleo en el sector informal, que por lo general son más flexibles o requieren de una menor carga horaria, situación que les permite compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo en el hogar.

El análisis del nivel educativo, por su parte, muestra las siguientes características:

Gráfico 15. Distribución por nivel educativo y sexo de asalariados/as informales

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Al igual que lo observado para el trabajo formal (tanto asalariado como no asalariado), las mujeres presentan mejores niveles educativos que los varones. No obstante, el porcentaje de personas con formación universitaria resulta ampliamente inferior para ambos sexos en comparaciones con los que tienen un trabajo formal, demostrando cierta vinculación entre el nivel educativo y la calidad de las condiciones de trabajo.

La situación económica de los hogares en donde al menos uno/a de los/as responsables de hogar declara ser asalariado informal, siguiendo la misma metodología utilizada para los otros tipos de trabajo, se presenta de la siguiente manera:

Cuadro 15. Distribución de asalariados/as informales por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
Asalariado/a informal (sin cónyuge)	33,0%	14,8%	34,6%	50,6%
Ambos asalariados informales	8,2%	10,7%	41,0%	48,3%
Asal. informal + asal. formal	22,8%	1,1%	21,2%	77,7%
Asal. informal + no asal. formal	6,0%	0,2%	22,4%	77,3%
Asal. informal + no asal informal	4,7%	13,7%	53,0%	33,3%
Asal. informal + desocupado/a	5,5%	28,7%	51,3%	20,0%
Asal. informal + inactivo/a en edad de trabajar	17,0%	20,8%	54,0%	25,2%
Asal. informal + inactivo/a fuera edad de trabajar	2,9%	5,5%	18,6%	76,0%
Total	100,0%	12,0%	36,0%	52,1%

NOTA: Asal. = Asalariado

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Casi la mitad de los hogares en donde al menos uno/a de los/las responsables del hogar es un asalariado/a informal, se encuentran en situación de indigencia o pobreza. Esta situación se atenúa en aquellos hogares donde el otro miembro de la pareja tiene un trabajo formal (asalariado o no), o bien éste ya se encuentra jubilado.

5 de cada 10 hogares donde al menos uno/a de sus responsables es asalariado/a informal, son pobres y 1 de cada 10, indigente.

Las situaciones económicas más dificultosas son observadas en los hogares donde el/la asalariado/a informal convive con un/a desocupado/a o con un/a inactivo/a en edad de trabajar, alcanzando en estos casos altos niveles de indigencia, superiores al 20%, y muy altos niveles de pobreza no indigente, superiores al 50%.

Características laborales de asalariados/as informales

Como se mencionó anteriormente, la propia condición de informalidad hace que no existan registros oficiales sobre los puestos de trabajo asalariados en esta condición. Por lo tanto, a través de la información provista por la EPH, puede hacerse un paralelismo con el trabajo asalariado formal y reclasificar los rubros laborales declarados por los/las participantes de la encuesta según las categorías de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

Cuadro 16. Asalariados/as informales por rubro

Cantidad (en miles) y porcentaje. Octubre 2021.

Rubro	Cantidad	Porcentaje de participación	Ingreso laboral en relación con SMVM
Producción	994,7	22,2%	0,8
Alimentos y tabaco	122,2	2,7%	0,9
Automotores y neumáticos	1,4	0,0%	0,4
Construcción	648,1	14,5%	0,8
Madera y papel	32,0	0,7%	0,8
Metalmecánica	46,2	1,0%	1,0
Minería y petróleo	6,3	0,1%	1,0
Otras manufacturas	-	0,0%	-
Pesca	1,4	0,0%	1,2
Química y petroquímica	10,1	0,2%	0,6
Textiles, confecciones, cuero y calzado	94,6	2,1%	0,7
Trabajo agrícola	32,5	0,7%	0,8
Servicios	3.255,8	72,8%	0,7
Actividades de informática	47,6	1,1%	1,2
Actividades inmobiliarias y de alquiler	16,2	0,4%	0,9
Comercio	746,2	16,7%	0,8
Comunicaciones	4,4	0,1%	1,7
Educación	110,7	2,5%	0,7
Hotelería y restaurantes	230,6	5,2%	0,7
Otros servicios	209,2	4,7%	0,9
Otros servicios a empresas	132,4	3,0%	0,7
Otros servicios públicos y sociales	239,0	5,3%	0,8
Salud	299,0	6,7%	1,0
Servicio doméstico	812,3	18,2%	0,4
Servicios culturales	99,5	2,2%	0,8
Servicios de seguridad y limpieza	42,5	1,0%	1,1
Servicios financieros	32,2	0,7%	1,2
Servicios técnicos y/o profesionales a empresas	37,9	0,8%	1,1
Transportes	196,1	4,4%	1,0
Sin especificar	221,3	4,95%	1,0
Total	4.471,8	100,0%	0,8

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Puede observarse que la gran mayoría, más de 7 de cada 10, trabaja prestando servicios y los restantes se dedican a la producción de bienes. Esta situación es similar a la de los/las asalariados/as formales.

Los rubros del servicio doméstico, comercio y construcción son los que mayor cantidad de trabajadores informales presentan con remuneraciones promedio inferiores al SMVM.

Si se analiza la rama de actividad en donde la informalidad se encuentra más presente, se observa que, en los rubros del servicio doméstico, comercio y construcción son los que mayor cantidad de trabajadores informales presentan. Por el contrario, los rubros que presentan baja informalidad laboral son: automotores y neumáticos, minería y petróleo, pesca, química y petroquímica y otras manufacturas dentro

de producción y comunicaciones dentro de servicios.

Respecto a los ingresos, en promedio, el trabajo asalariado informal presenta una remuneración inferior al SMVM, existiendo sólo algunas excepciones en donde el salario promedio supera por poco a éste y en ningún caso lo duplica. Esta situación es aún más grave si se tiene en cuenta que el

empleador/a no realiza contribuciones patronales, ni el/la trabajador/a, aportes, para la jubilación y la obra social. Asimismo, esta característica hace que estos montos no sean comparables con los ingresos percibidos por los otros tipos de trabajadores/as.

Por último, corresponde analizar la distribución por jurisdicción del trabajo asalariado informal y su respectiva representación de la población en edad de trabajar:

Cuadro 17. Asalariados/as informales por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Cantidad	% de la población en edad de trabajar
Buenos Aires	2.121,2	19,0%
CABA	360,1	18,4%
Catamarca	39,7	14,7%
Chaco	72,0	9,4%
Chubut	45,4	11,1%
Córdoba	355,1	14,6%
Corrientes	71,2	10,0%
Entre Ríos	63,6	7,2%
Formosa	37,1	9,8%
Jujuy	59,5	11,9%
La Pampa	14,9	6,5%
La Rioja	42,4	16,2%
Mendoza	223,1	17,8%
Misiones	73,8	9,2%
Neuquén	27,7	6,4%
Río Negro	8,4	1,7%
Salta	135,7	15,1%
San Juan	106,6	21,4%
San Luis	50,7	15,3%
Santa Cruz	10,6	4,3%
Santa Fe	293,8	12,9%
Santiago del Estero	75,8	12,2%
Tierra del Fuego	10,2	8,4%
Tucumán	173,3	16,0%
Total	4.471,8	16,1%

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La representación de la población en edad de trabajar de los/las asalariados/as informales es inferior a la de los/las asalariados/as formales, con excepción de las provincias del noroeste argentino, en donde la cantidad de trabajadores/as informales es superior o igual a la de formales.

También se observa que, junto con las provincias del noroeste argentino, las provincias más pobladas del país son las que presentan mayor cantidad de asalariados/as informales. En el otro extremo, las provincias del sur, junto con La Pampa y Entre Ríos, son las que presentan menores niveles de informalidad laboral.

Caracterización de los no asalariados/as informales

Se estima que, en 2021, 2,2 millones de personas trabajaron como no asalariados informales (4,8% de la población total, 10,4% de la PEA). La distribución por edad es relativamente constante, dando cuenta de que estos/as trabajadores/as se mantienen en dicha condición a lo largo de su vida activa. El nivel educativo alcanzado por este subgrupo es, en su mayoría, secundario completo o inferior. La pobreza alcanza a más del 60% de los hogares en donde al menos un/a responsable es no asalariado/a informal. La gran mayoría de estos/as trabajadores/as presta **servicios de tipo eventual (comúnmente llamadas “changas”)**.

Los/las trabajadores/as no asalariados/as informales son aquellos/as que realizan una actividad independiente sin ningún tipo de contrato o vínculo formal con quien adquiere el servicio que prestan o el bien que venden. Se trata del tipo de trabajo más vulnerable en cuanto a sus condiciones, toda vez que no tiene ningún amparo normativo, no realiza aportes a la seguridad social y no suele poseer regularidad en sus ingresos ni garantía de continuidad en el empleo.

De esta manera, este grupo de trabajadores/as se compone principalmente de personas que realizan trabajos eventuales sin regularidad (por ejemplo, trabajos de reparación, traslado de bienes, clases particulares, etc.), revendedores/as de productos, vendedores/as ambulantes y dueños/as de pequeños comercios no registrados, entre otros.

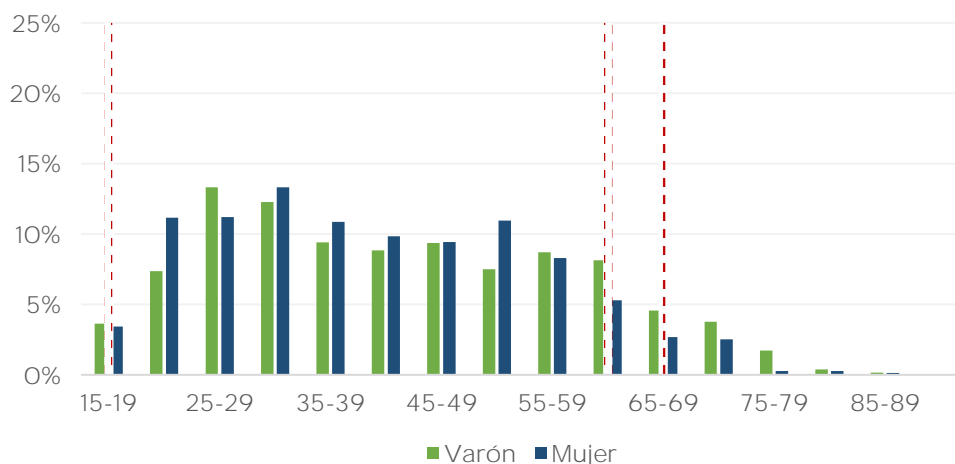
Mediante la metodología de identificación de trabajadores/as informales previamente explicada, se estima que 2,2 millones de personas fueron no asalariados informales en Argentina en 2021 (4,8% de la población total y 10,4% de la PEA), 91% de los cuales eran personas en edad de trabajar.

Características propias de no asalariados/as informales

La distribución según edad y sexo presenta la siguiente forma:

Gráfico 16. Distribución por edad y sexo de no asalariados/as informales

Edades simples y porcentaje. 2021.



NOTA: Las líneas rojas verticales muestran los cortes de los agrupamientos por edad: 16 años (edad mínima para ambos sexos), 60 años (edad máxima para mujeres) y 65 años (edad máxima para varones).
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Quienes se desempeñan como no asalariados/as informales suelen permanecer en su condición a lo largo de su vida activa, con escaso pasaje a la formalidad.

Puede observarse que, si bien existe una mayor cantidad de personas en edades tempranas que realizan este tipo de trabajo para ambos sexos, la distribución es relativamente estable con la edad, demostrando que quienes realizan estos tipos de trabajos suelen permanecer en su condición a lo largo de su vida activa, con escaso pasaje a la

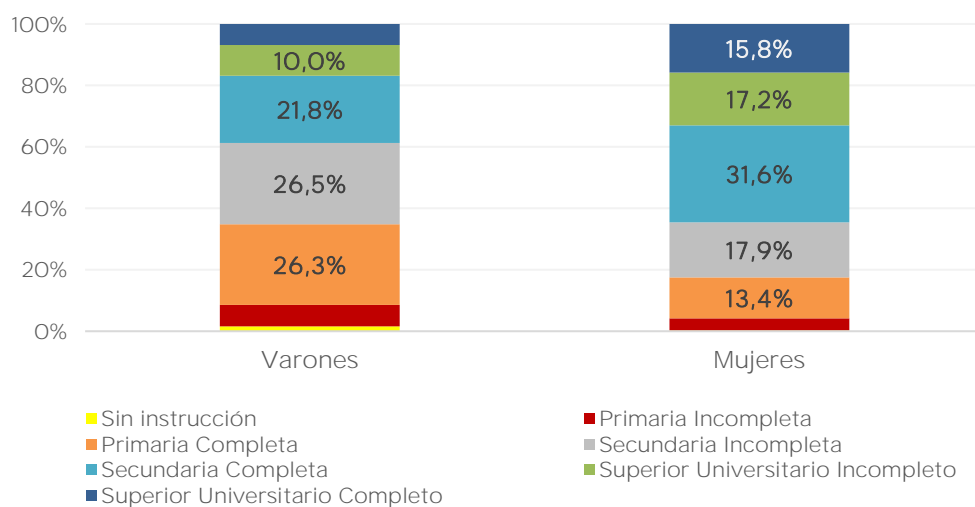
formalidad.

Asimismo, se observa una prevalencia en el trabajo en edades posteriores a las teóricas de jubilación, evidenciando que quienes realizan estas actividades no suelen tener la posibilidad de acceder a los beneficios de la previsión social.

Respecto al nivel educativo, la distribución por sexo arroja los siguientes resultados:

Gráfico 17. Distribución por nivel educativo y sexo de no asalariados/as informales

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Se aprecia que las personas que tienen estos trabajos son los que poseen la menor instrucción entre los cuatro tipos analizados. Asimismo, y al igual que en los anteriores, las mujeres presentan mayores niveles educativos que los varones.

Se observa también un alto porcentaje de trabajadores/as que, pese a tener altos niveles de formación, trabajan para el mercado no asalariado informal.

Finalmente, en cuanto a la situación económica de los hogares en donde al menos uno/a de los/las responsables del hogar declara ser un/a no asalariado/a informal, se aprecian las siguientes características:

Cuadro 18. Distribución de no asalariados/as informales por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
No asalariado/a informal (sin cónyuge)	31,3%	21,4%	40,0%	38,6%
Ambos no asalariados informal	10,5%	28,6%	56,7%	14,7%
No asal. informal + asal. formal	19,5%	5,6%	35,0%	59,4%
No asal. informal + asal. informal	8,6%	13,7%	53,0%	33,3%
No asal. informal + no asal formal	10,7%	0,8%	41,4%	57,8%
No asal. informal + desocupado/a	1,5%	58,3%	35,9%	5,8%
No asal. informal + inactivo/a en edad de trabajar	12,4%	44,8%	45,0%	10,3%
No asal. informal + inactivo/a fuera edad de trabajar	5,5%	3,2%	28,8%	68,0%
Total	100,0%	18,7%	42,0%	39,3%

NOTA: No asal. = No asalariado
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

De los cuatro tipos de trabajo analizados, los hogares con no asalariados/as informales son los que presentan mayores niveles de indigencia y pobreza (más del 60% de los hogares), alcanzando la indigencia a 2 de cada 10 y la pobreza no indigente a 4 de cada 10.

Los hogares con no asalariados/as informales son los que presentan mayores niveles de indigencia y pobreza.

Al analizar la conformación de cada hogar, en aquellos en donde el otro miembro de la pareja tiene un trabajo formal (asalariado o no) o bien se encuentra jubilado/a, los niveles de indigencia se reducen drásticamente, aunque los niveles de pobreza no indigente siguen prevaleciendo en porcentajes considerables.

Las situaciones más desfavorecidas se dan, tal como sucede en los otros tipos de trabajo, cuando el otro miembro de la pareja se encuentra desocupado/a o inactivo/a en edad de trabajar.

Características laborales de no asalariados/as informales

Teniendo en cuenta que este tipo de trabajo suele ser de carácter eventual y muy variado, se procede a realizar, a través de los datos provistos por la EPH, una clasificación general según se trate de prestación de servicios o de producción, venta o reventa de bienes.

Cuadro 19. No asalariados/as informales por rubro

Cantidad (en miles) y porcentaje. Octubre 2021.

Rubro	Cantidad	Porcentaje de participación	Ingreso laboral en relación con SMVM
Producción / Venta	530,3	24,3%	0,4
Servicios	1.551,5	71,1%	0,3
Sin especificar	100,4	4,6%	0,3
Total	2.182,1	100,0%	0,3

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La gran mayoría de los/las no asalariados/as informales, 7 de cada 10, se dedica a la provisión de servicios, situación que se encuentra en la línea con los otros tipos de trabajo en el país.

Finalmente, en lo que respecta a la representación poblacional en cada jurisdicción de los no asalariados/as informales dentro de las personas en edad de trabajar, se observan los siguientes porcentajes:

Cuadro 20. No asalariados/as informales por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Cantidad	% de la población en edad de trabajar
Buenos Aires	1.054,8	9,4%
CABA	85,4	4,4%
Catamarca	19,1	7,0%
Chaco	43,6	5,7%
Chubut	10,8	2,7%
Córdoba	162,6	6,7%
Corrientes	37,6	5,3%
Entre Ríos	28,9	3,3%
Formosa	20,1	5,3%
Jujuy	40,6	8,1%
La Pampa	10,0	4,4%
La Rioja	14,2	5,4%
Mendoza	136,0	10,8%
Misiones	41,6	5,2%
Neuquén	15,9	3,7%
Río Negro	2,8	0,6%
Salta	84,1	9,4%
San Juan	58,5	11,8%
San Luis	16,0	4,8%
Santa Cruz	4,7	1,9%
Santa Fe	144,3	6,3%
Santiago del Estero	44,6	7,2%
Tierra del Fuego	4,2	3,5%
Tucumán	101,7	9,4%
Total	2.182,1	7,9%

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

El relevamiento realizado por la EPH da cuenta de que esta condición laboral presenta los mayores porcentajes de representación en la región de cuyo, seguida por la región noroeste del país y también por la provincia de Buenos Aires.

Por el contrario, y al igual que con los/las asalariados/as informales, los menores porcentajes se presentan en la región sur del país y en la provincia de Entre Ríos.

Caracterización de desocupados/as

La desocupación alcanzó a 1,8 millones de personas en Argentina durante 2021 (4,1% de la población total, 6,6% de la población en edad de trabajar y 8,7% de la PEA). Casi el 50% de las mujeres y el 25% de los varones en esta condición son profesionales. Cerca del 70% de los hogares en los que al menos uno/a de sus responsables está desocupado/a se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Los/las desocupados/as son aquellas personas que no poseen empleo, pero lo buscan activamente. Esto quiere decir que no sólo poseen la voluntad y disponibilidad para trabajar, sino que se encuentran realizando gestiones activas para conseguir un empleo. Asimismo, la propia definición de desocupación implica una ausencia total de actividad laboral, por lo que quienes realizan algunas actividades laborales aisladas y esporádicas se categorizan en alguno de los tipos de empleo previamente analizados, dependiendo de la actividad que realicen.

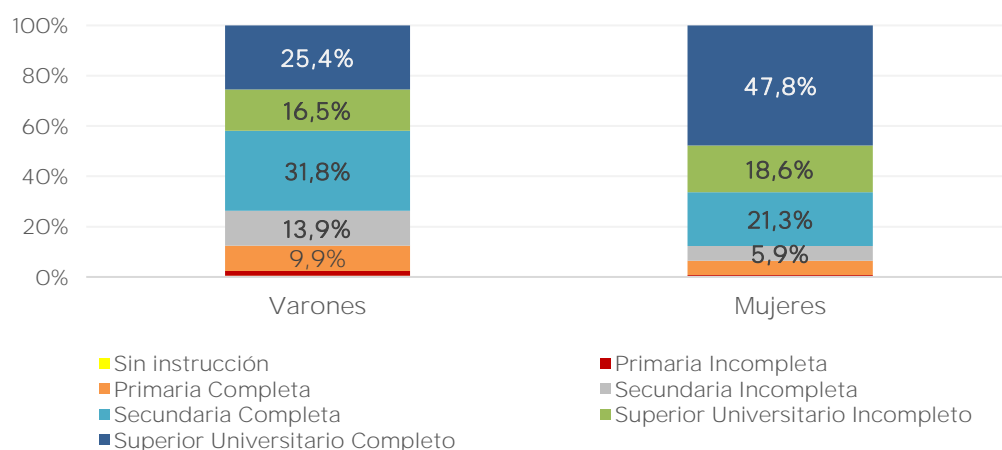
Bajo dicha definición, durante 2021 existieron en promedio 1,8 millones de personas desocupadas en Argentina¹⁰, 4,1% de la población total (6,6% de la población en edad de trabajar y 8,7% de la PEA), 98% de los cuales son personas en edad de trabajar.

La distribución por edades simples y sexo de los/las desocupados/as fue abordada en el gráfico 9 del capítulo sobre Indicadores Laborales en Argentina a los fines de su comparación con los ocupados/as, en donde se observó que la desocupación afecta mayoritariamente a las personas más jóvenes y tiene mayor incidencia en las mujeres que en los varones.

En lo que refiere al nivel educativo, se observa la siguiente distribución:

Gráfico 18. Distribución por nivel educativo y sexo de desocupados/as

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

¹⁰ Esta cifra difiere con la que surge de la EPH, dado que la Encuesta abarca sólo a la población urbana del país.

Se observa que los/las desocupados/as poseen altos niveles de formación, principalmente entre las mujeres, en donde más del 50% posee estudios universitarios completos. Al igual que en el caso de los distintos tipos de ocupados/as, las mujeres presentan poseen mayores niveles educativos que los varones.

Un cuarto de los varones y la mitad de las mujeres desocupadas poseen estudios universitarios completos.

Los altos niveles educativos de los/las desocupados/as evidencian dificultades para la inserción o reinserción laboral para quienes han cursado distintos niveles de estudio respecto a quienes tienen poca formación, aunque estos últimos, como se vio en gráficos análogos anteriores, suelen conseguir empleos vulnerables y de bajos ingresos, principalmente en el mercado informal.

En lo que respecta a la situación económica de los hogares en donde al menos uno/a de los/as responsables del hogar se encuentra desocupado/a, se pueden observar las siguientes situaciones:

Cuadro 21. Distribución de desocupados/as por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
Desocupado/a (sin cónyuge)	29,2%	45,3%	29,7%	25,0%
Ambos desocupados	2,8%	47,7%	40,1%	12,2%
Desocupado/a + asal. Formal	26,2%	7,9%	38,2%	53,8%
Desocupado/a + asal. Informal	18,0%	28,7%	51,3%	20,0%
Desocupado/a + no asal. Formal	6,5%	4,3%	60,0%	35,7%
Desocupado/a + no asal informal	2,7%	58,3%	35,9%	5,8%
Desocupado/a + inactivo/a en edad de trabajar	11,4%	58,2%	29,4%	12,4%
Desocupado/a + inactivo/a fuera edad de trabajar	3,3%	12,7%	50,3%	37,0%
Total	100,0%	30,7%	38,9%	30,4%

NOTA: Asal. = Asalariado

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Puede apreciarse que la indigencia y la pobreza no indigente alcanzan en conjunto a casi el 70% de los hogares en donde al menos uno/a de los/as responsables del hogar es desocupado/a. Esta situación se atenúa, al igual que en los cuadros análogos anteriores, cuando el otro miembro de la pareja trabaja en el mercado formal o posee una jubilación y se agrava cuando éste/a se encuentra también desocupado/a, trabaja en la informalidad o está inactivo/a en edad laborable.

7 de cada 10 hogares donde al menos un/a responsable del hogar es desocupado/a, están en situación de pobreza.

Asimismo, existe un porcentaje considerable de casos en donde los hogares no poseen ingresos laborales, dada la propia definición de desocupación, y sin embargo no se encuentran en situación de pobreza, o bien a pesar de no ser suficientes, los ingresos del hogar permiten no encontrarse en la indigencia. Estos casos pueden explicarse por dos motivos principales: En primer lugar, pueden existir otros integrantes del hogar que posean algún tipo de ingreso (laboral o no) que permita la subsistencia de sus habitantes más allá de la situación del/de la jefe/a por sí solo o con su cónyuge.

En segundo lugar, producto de la existencia de ingresos no laborales derivados de la asistencia social que permitan no caer en situaciones de indigencia y en algunos casos, incluso salir de la pobreza.

Finalmente, respecto a la distribución territorial de los/as desocupados/as se observa lo siguiente:

Cuadro 22. Desocupados/as por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Cantidad	% de la población en edad de trabajar
Buenos Aires	1.009,5	9,0%
CABA	172,8	8,8%
Catamarca	9,0	3,3%
Chaco	17,5	2,3%
Chubut	12,9	3,2%
Córdoba	156,3	6,4%
Corrientes	13,0	1,8%
Entre Ríos	18,0	2,0%
Formosa	5,7	1,5%
Jujuy	14,1	2,8%
La Pampa	9,3	4,0%
La Rioja	6,3	2,4%
Mendoza	65,0	5,2%
Misiones	13,3	1,7%
Neuquén	17,2	4,0%
Río Negro	1,4	0,3%
Salta	39,8	4,4%
San Juan	17,6	3,6%
San Luis	5,9	1,8%
Santa Cruz	5,4	2,2%
Santa Fe	128,0	5,6%
Santiago del Estero	8,1	1,3%
Tierra del Fuego	9,7	8,0%
Tucumán	68,4	6,3%
Total	1.824,4	6,6%

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

En las provincias más pobladas es en donde se registran los mayores porcentajes de desocupación.

Con un promedio nacional superior al 6%, se puede observar que existe una amplia variabilidad en los porcentajes de desocupación que van desde valores inferiores al 1% hasta más del 9% de la población en edad de trabajar. En líneas generales, en las provincias más pobladas es en donde se registran los mayores niveles de desocupación.

Caracterización de inactivos/as en edad de trabajar

En 2021, el 53,6% de la población argentina se encontró inactiva y el 17,4% inactiva en edad de trabajar (7,8 millones de personas). Dentro de estos últimos, 5,1 millones son mujeres y 2,7 millones son varones. Casi la mitad de las mujeres y un cuarto de los varones posee título universitario. Más de la mitad de los hogares en los que habita un inactivo en edad de trabajar se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. El 30% de los inactivos en edad de trabajar posee algún tipo de ingreso no laboral.

Como se vio anteriormente, en 2021 más de la mitad de la población se encontró inactiva (no tenía empleo ni lo buscaba activamente), lo que equivale aproximadamente a 24 millones de personas. En términos porcentuales, los inactivos representaron el 53,6% de la población.

De este total, 16,2 millones de personas (36,1% de la población argentina) se encuentra fuera del rango etario estipulado por la normativa laboral argentina para trabajar 11,2 millones son menores de 16 años y 5,0 millones son personas que ya han alcanzado la edad teórica de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los varones).

Los 7,8 millones de personas restantes (17,4% de la población total) se compone de individuos que, pese a encontrarse en edad de trabajar, no lo hacen. En otras palabras, casi 2 de cada 10 personas en Argentina no tienen empleo, pero tampoco lo buscan activamente.

Existen diversas causas detrás de la inactividad en personas en edad laborable: puede deberse a retiros anticipados por jubilación o invalidez; a la percepción de un ingreso que reduzca o elimine la necesidad de integrar el mercado (como un ingreso no laboral o el ingreso de otro miembro del hogar); a la dedicación a otras actividades no remuneradas (como estudios o trabajo doméstico); a desocupados desalentados, entre otras.

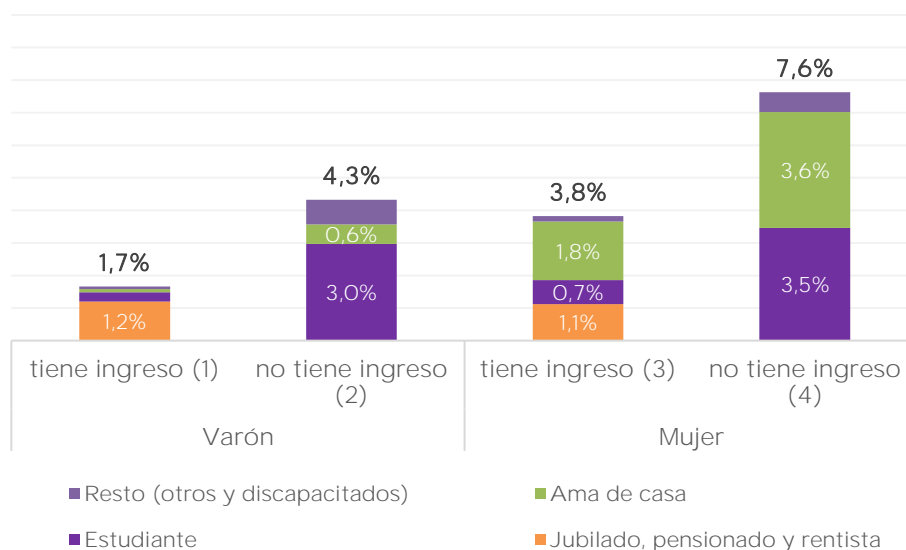
Del total de inactivos/as en edad de trabajar, 5,1 millones son mujeres (11,4% de la población total), y 2,7 millones varones (6% de la población total), reflejando una menor participación en el mercado laboral por parte de ellas.

Lo anterior podría estar vinculado al rol de cuidado tradicionalmente asignado a las mujeres e, íntimamente relacionado con ello, a los efectos de la maternidad sobre su desarrollo profesional y laboral.

Al respecto, al vincular las razones de la inactividad declaradas en la encuesta con el sexo de las personas, se aprecian diferencias entre hombres y mujeres. En el caso de los varones, hay una mayor concentración de estudiantes, jubilados, pensionados y rentistas; mientras que, en el caso de las mujeres, la concentración se da en las categorías de ama de casa y estudiantes.

Gráfico 19. Composición de inactivos/as en edad de trabajar según categoría de inactividad, sexo y tenencia de ingresos

Porcentaje de la población total.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Entre los/las inactivos/as en edad laborable que disponen de un ingreso (1era y 3era barra del gráfico) el principal motivo de inactividad es la percepción de una jubilación, pensión o renta. En el caso de las mujeres, incide también el dedicarse a las actividades del hogar (se trata de amas de casa que reciben un subsidio).

Las mujeres inactivas en edad de trabajar duplican a los varones.

Por su parte, entre los/las inactivos/as que no tienen ninguna fuente de ingresos (2da y 4ta barra del gráfico) se aprecia una gran proporción de estudiantes y amas de casa, siendo este último porcentaje significativamente más

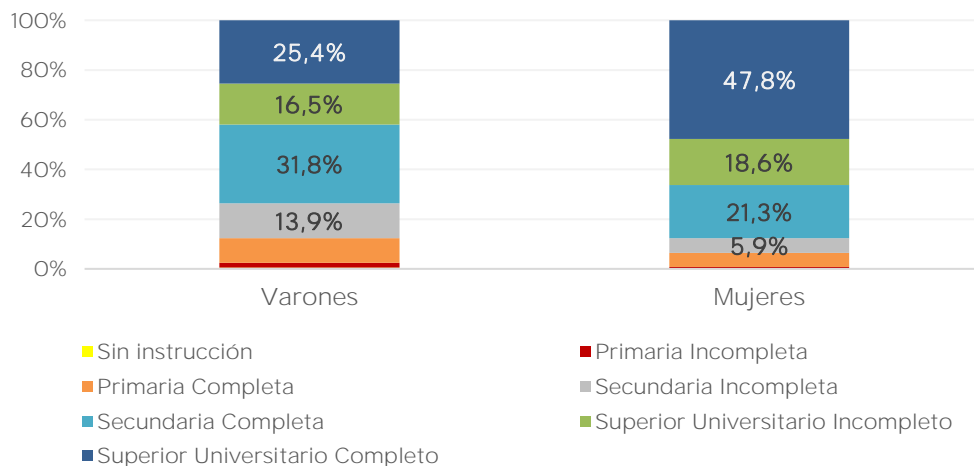
alto en el caso de las mujeres.

Al igual que con los desocupados, la distribución por edades simples y sexo de los/as inactivos/as fue abordada en el gráfico 8 del capítulo sobre Indicadores Laborales en Argentina a los fines de su comparación con los/as activos/as, en donde se observó que, si bien la inactividad en edades laborables es más baja respecto a los otros agrupamientos etarios, se aprecian ciertos niveles de inactividad que en el caso de las mujeres son más altos que en los varones.

En cuanto al nivel educativo de los/as inactivos/as en edad de trabajar, se observa la siguiente distribución:

Gráfico 20. Distribución por nivel educativo y sexo de inactivos/as en edad de trabajar

Porcentaje. 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

Al igual que en todos los casos anteriores, dentro de la población inactiva en edad de trabajar las mujeres presentan mejores niveles formativos que los varones. Se aprecia asimismo que gran parte de este grupo posee altos niveles educativos, con casi el 50% de las mujeres y el 25% de los varones con título universitario, evidenciando que, a pesar de tener una formación calificada, por los diversos motivos previamente enunciados, no pertenecen al mercado de trabajo.

Un cuarto de los varones y la mitad de las mujeres que teniendo edad para trabajar no tienen empleo ni lo buscan, poseen nivel educativo universitario completo.

Asimismo, el análisis sobre la situación económica de los hogares en donde al menos uno/a de los/as responsables del hogar se declara como inactivo/a y se encuentra en edad de trabajar es la siguiente:

Cuadro 23. Distribución de inactivos/as en edad de trabajar por conformación del hogar y situación económica

Porcentaje. 2021.

Estado ocupacional	Distribución	Indigentes	Pobres (no indigentes)	No pobres
Inactivo/a en ET (sin cónyuge)	17,4%	23,9%	30,2%	45,9%
Ambos inactivos en ET	5,2%	29,9%	27,9%	42,2%
Inactivo/a en ET + asal. formal	37,0%	3,3%	36,5%	60,2%
Inactivo/a en ET + asal. Informal	14,2%	20,8%	54,0%	25,2%
Inactivo/a en ET + no asal. Formal	12,4%	6,6%	48,4%	45,0%
Inactivo/a en ET + no asal informal	5,6%	44,8%	45,0%	10,3%
Inactivo/a en ET + desocupado/a	2,9%	58,2%	29,4%	12,4%
Inactivo/a en ET + inactivo/a fuera edad de trabajar	5,3%	3,1%	31,1%	65,8%
Total	100,0%	15,1%	38,9%	46,0%

NOTA: ET = Edad de trabajar | Asal. = Asalariado
FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

5 de cada 10 hogares donde al menos un/a responsable del hogar es inactivo en edad de trabajar, son pobres.

Puede observarse que más de la mitad de estos hogares se encuentra en situación de indigencia o pobreza no indigente, observándose las peores situaciones en los hogares donde el otro miembro de la pareja está desocupado/a o trabajando en el sector informal.

Finalmente, la distribución geográfica de los inactivos en edad de trabajar entre las distintas jurisdicciones del país y su correspondiente representación de la población en edad de trabajar presenta las siguientes características:

Cuadro 24. Inactivos/as en edad de trabajar por jurisdicción

Cantidad (en miles) y porcentaje. 2021.

Jurisdicción	Cantidad	% sobre la población en edad de trabajar
Buenos Aires	3.928,8	35,2%
CABA	579,1	29,6%
Catamarca	83,2	30,8%
Chaco	161,7	21,0%
Chubut	130,7	31,9%
Córdoba	427,0	17,6%
Corrientes	141,7	19,9%
Entre Ríos	148,1	16,7%
Formosa	120,9	31,8%
Jujuy	111,1	22,3%
La Pampa	35,9	15,6%
La Rioja	79,1	30,2%
Mendoza	217,5	17,3%
Misiones	115,2	14,4%
Neuquén	97,1	22,4%
Río Negro	28,3	5,8%
Salta	188,3	21,0%
San Juan	170,7	34,4%
San Luis	78,8	23,8%
Santa Cruz	36,8	15,0%
Santa Fe	471,0	20,6%
Santiago del Estero	148,8	23,9%
Tierra del Fuego	58,5	48,1%
Tucumán	288,4	26,6%
Total	7.846,6	28,3%

FUENTE: OPC, sobre la base de EPH.

La representación poblacional de inactivos entre las personas que poseen edad teórica de trabajar demuestra una amplia variabilidad, con valores mínimos cercanos al 6% y máximos que casi alcanzan el 50%, promediando en el país el 28,3% de la población en edad de trabajar como inactiva.

En este caso, a diferencia de los cuadros similares para otros grupos, no se evidencian tendencias vinculadas a algún patrón demográfico o productivo-económico, existiendo variabilidad incluso en la comparación de provincias pertenecientes a una misma región del país.

Políticas públicas implementadas por la APN destinadas a la promoción del empleo

Las políticas implementadas para reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo representaron entre 2007 y 2019 menos del 0,5% del PBI. En 2020, producto de la cuarentena, este gasto se incrementó a 1,22% del PBI, para luego bajar al 0,81% en 2021. En los primeros años de la serie, las políticas de apoyo y reinserción de desocupados eran las más relevantes, pero a partir de 2010 las políticas de promoción de proyectos individuales y cooperativos para la generación de nuevos empleos ganaron más peso.

La política de mayor relevancia en este contexto es el Potenciar Trabajo, que en 2021 contaba con más de 1.000.000 de beneficiarios y cuyo perfil se vincula más a la asistencia social que a las políticas de mercado de trabajo ya que no evidencia una planificación y orientación que centre sus objetivos en la creación de trabajo productivo y sostenible, enfocándose principalmente en el otorgamiento de ingresos a los beneficiarios/as.

En el marco normativo y conceptual del presente informe se describieron los distintos tipos de políticas públicas que los Estados suelen implementar vinculadas con el mercado laboral: políticas de empleo, políticas laborales y políticas del mercado de trabajo.

Las dos primeras políticas, si bien pueden tener correlato presupuestario (tanto en los recursos como en los gastos públicos), éste suele ser de tipo indirecto por lo que sus resultados en la generación y sostenimiento del empleo dependerían además de otros factores y requerirían de otro tipo de evaluaciones a las realizadas en el presente documento para medir su efectividad, toda vez que sus destinatarios suelen ser las empresas o bien impactan en las condiciones macroeconómicas y no es posible identificar trabajadores/as y/o beneficiarios/as directos.

Contrariamente, las políticas del mercado de trabajo suelen ser de tipo directo ya que adoptan un formato asociable a un grupo de beneficiarios específicos, pudiendo realizar sobre éstas un análisis presupuestario con base en las aperturas programáticas correspondientes, por lo que el presente capítulo abordará exclusivamente este tipo de políticas.

Por tal motivo, se excluyen también del análisis las políticas que, si bien tienen un correlato directo en el presupuesto de la APN, no corresponden a la categoría enunciada, como ser el empleo público y la formación de recursos humanos del Estado (entendiendo a éstos como una variable más del mercado de trabajo y no como una política específica de generación de empleo); a la obra pública (por ser una política cuyo objetivo principal no radica en la generación de empleo) y a la asistencia social no vinculada con el trabajo, entre las más destacadas.

A los fines metodológicos, se analizan los diversos programas presupuestarios de la APN (no sólo los incluidos en la función “trabajo” del presupuesto¹¹) que pueden ser clasificados dentro de las

¹¹ Se excluyen “Actividades Centrales del Ministerio de Trabajo” por no representar una contribución directa a la promoción del empleo, “Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social” por estar esta última vinculada a la etapa pasiva de las personas, “Formulación y Regulación de la Política Laboral” y “Regularización del Trabajo” por pertenecer a la clasificación de políticas laborales y los programas de apoyo a diversos sectores productivos ya que éstos no tienen como objetivo principal la promoción del empleo sino el desarrollo de dichos sectores.

políticas del mercado de trabajo y su evolución en los últimos 15 años, es decir para el período de 2007 a 2021.

Clasificación de las políticas públicas del mercado de trabajo

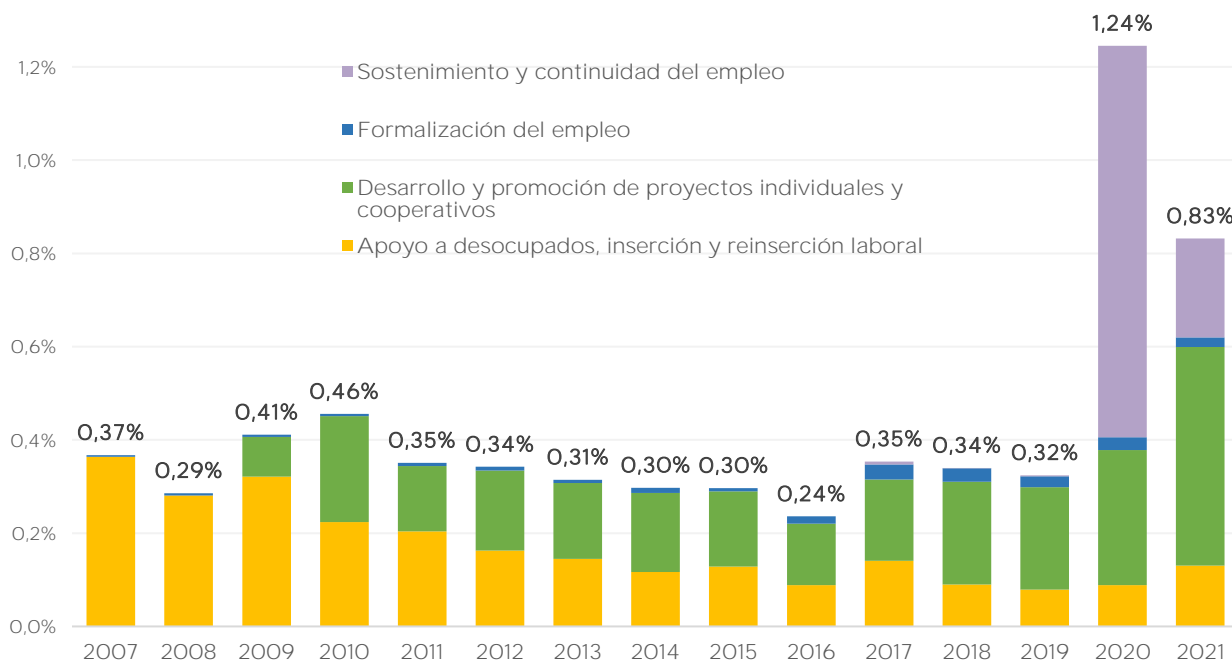
Habiendo identificado los programas y actividades con impacto en el mercado de trabajo y considerando que a lo largo de los años éstas fueron variando sus nombres, objetivos y características específicas, se procedió a realizar un agrupamiento por categorías generales de políticas en cuatro clasificaciones:

- Apoyo a desocupados, inserción y reinserción laboral: Acciones destinadas a proveer un sustento económico a quienes se encuentran en la búsqueda laboral activa y a brindar asistencia, capacitación y formación para la inserción o reinserción en el mercado laboral formal.
- Desarrollo y promoción de proyectos individuales y cooperativos: Programas destinados a crear nuevos empleos para personas sin empleo o en situación de informalidad. A diferencia de las políticas de apoyo a desocupados, inserción y reinserción laboral, que buscan vincular a los desempleados con el mercado de trabajo formal existente, las políticas encuadradas bajo esta dimensión tienen por objetivo crear nuevas unidades productivas.
- Apoyo a la formalización del empleo: Asistencia del Estado para que, mediante subsidios y otras herramientas, los trabajadores en situación de vulnerabilidad puedan formalizarse.
- Sostenimiento y continuidad del empleo: Aportes del Estado a personas físicas o jurídicas ante situaciones coyunturales de emergencia para sostener el empleo y evitar posibles despidos o situaciones de desocupación.

En base a dicha clasificación, se procedió a analizar la representación del gasto como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) para la mencionada serie temporal:

Gráfico 21. Evolución de los tipos de políticas de mercado de trabajo con relación al PBI

Porcentaje. 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de E-SIDIF.

Desde 2007 y hasta 2019 el gasto vinculado a políticas de mercado de trabajo se mantuvo siempre por debajo del 0,5% del PBI.

Puede observarse que, desde el inicio de la serie y hasta 2019, si bien el gasto vinculado a políticas de mercado de trabajo tuvo oscilaciones, se mantuvo siempre por debajo del 0,5% del PBI.

En el año 2020, producto de las medidas adoptadas en el marco de las restricciones para combatir la pandemia por COVID-19, el gasto se incrementó notablemente alcanzando el 1,24% del PBI, retrocediendo luego al 0,83% en 2021, concomitantemente con la reducción de las restricciones.

Por otra parte, se observa que, al inicio de la serie, las políticas destinadas a la asistencia a desocupados y a la inserción laboral (graficadas en color amarillo) resultaban ser las más destacadas y representaban prácticamente la totalidad del gasto, pero a partir de 2009, con el surgimiento de los planes y programas destinados al desarrollo de proyectos socioproductivos (individuales y cooperativos) y comunitarios (serie de color verde), las primeras comienzan a reducirse sostenidamente y pasan a ser sustituidas por las segundas.

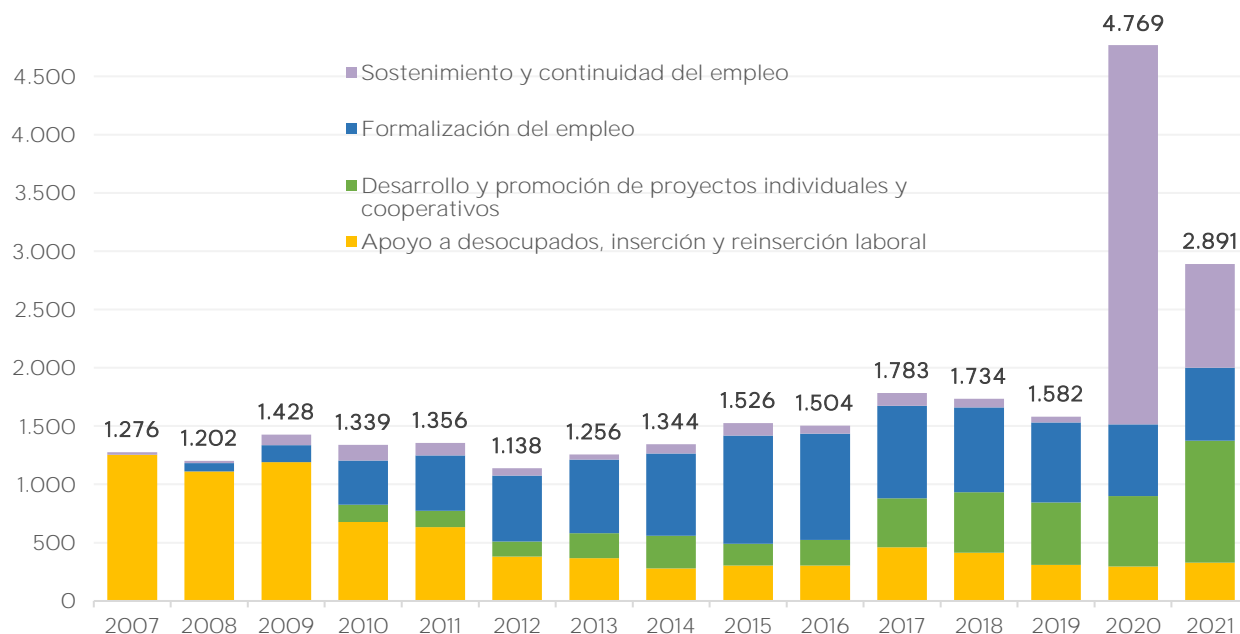
Tal situación evidencia un marcado cambio de perfil en la política del Estado en relación con el desempleo, reemplazando estrategias de sostenimiento y reinserción en el mercado formal de los desocupados por, principalmente, la promoción de proyectos propios.

Se observa un cambio de perfil en la política, reemplazando estrategias de reinserción de desocupados en el mercado formal por la promoción de proyectos propios.

Al considerar la cobertura de los programas que componen las cuatro categorías de políticas enunciadas, se observan las siguientes cantidades de beneficiarios/as por año:

Gráfico 22. Evolución de los beneficiarios/as de los tipos de políticas del mercado de trabajo

Cantidad (en miles). 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de E-SIDIF y Cuentas de Inversión de cada año.

En términos generales, se observa una tendencia de crecimiento a lo largo del tiempo en la cantidad de beneficiarios/as de las políticas del mercado de trabajo.

Entre 2007 y 2021 se duplicaron las personas que reciben algún tipo de beneficio de las políticas destinadas a la compensación y atenuación de los desequilibrios entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo.

Al comparar el primer año de la serie respecto al último, se observa que prácticamente se duplicaron las personas que reciben algún tipo de beneficio de las políticas destinadas a la compensación y atenuación de los desequilibrios entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo.

Por su parte, al analizar cada categorización por separado, se observan comportamientos diferentes. Al igual que lo observado en el análisis financiero, las políticas de apoyo a desocupados, inserción y reinserción laboral presentan una caída pronunciada y sostenida desde el inicio de la serie hasta 2016, con un repunte en 2017 y una nueva caída posterior en los años siguientes, aunque más moderada.

La caída inicial hasta 2016 se ve compensada por el surgimiento de los proyectos socioproductivos así como también por un aumento del apoyo a la formalización (traducida en monotributistas sociales). A partir de 2017, el mencionado apoyo a la formalización también comienza a caer y el desarrollo de proyectos socioproductivos comienza a presentar un incremento destacado alcanzando a más de un millón de beneficiarios hacia el final de la serie, evidenciando también aquí que la estrategia del Estado se concentra principalmente en este tipo de políticas cuyo perfil, en la práctica, se vincula más hacia la asistencia social que a las soluciones de desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo (cuestión que será explicada en el apartado correspondiente a este tipo de políticas).

En lo que respecta al sostenimiento del empleo, se aprecia cierta regularidad a lo largo de los años, con excepción del año 2020 en donde se multiplica fuertemente la cantidad de personas como medida de contención ante las restricciones producto de la pandemia por COVID-19.

En este contexto, al analizar el número total de beneficiarios/as del gráfico 22, se aprecia que éste aún se encuentra muy por debajo de la cantidad de personas desempleadas y que trabajan en la economía informal (8 millones de personas en conjunto), por lo que el mencionado incremento en el número de beneficiarios/as muestra más bien indicios de la voluntad política de ampliar la cobertura de los programas vigentes.

Pese al incremento en los beneficiarios, los programas vigentes no resultan suficientes y/o adecuados para solucionar los desequilibrios del mercado de trabajo

Al contrastar este incremento con los indicadores laborales previamente analizados, se observa que la aplicación de estas medidas no se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo o en formalización de puestos existentes, toda vez que la tasa de empleo y de formalización laboral se mantuvieron relativamente estables en el período analizado. Se encontrarían, en consecuencia, asociadas al sostenimiento en los niveles de empleo.

En tal sentido, puede apreciarse a la luz de los resultados expuestos en los acápite anteriores, que las políticas llevadas a cabo no estarían resultando suficientes y/o adecuadas para solucionar los desequilibrios del mercado de trabajo y que las situaciones de vulnerabilidad social y desempleo no estarían siendo atendidas en la medida de lo necesario para contrarrestar sus efectos negativos.

Características de las políticas públicas del mercado de trabajo

A continuación, se analiza la evolución de los gastos y beneficiarios por cada uno de los componentes del agrupamiento mencionado, así como los programas que componen cada categoría:

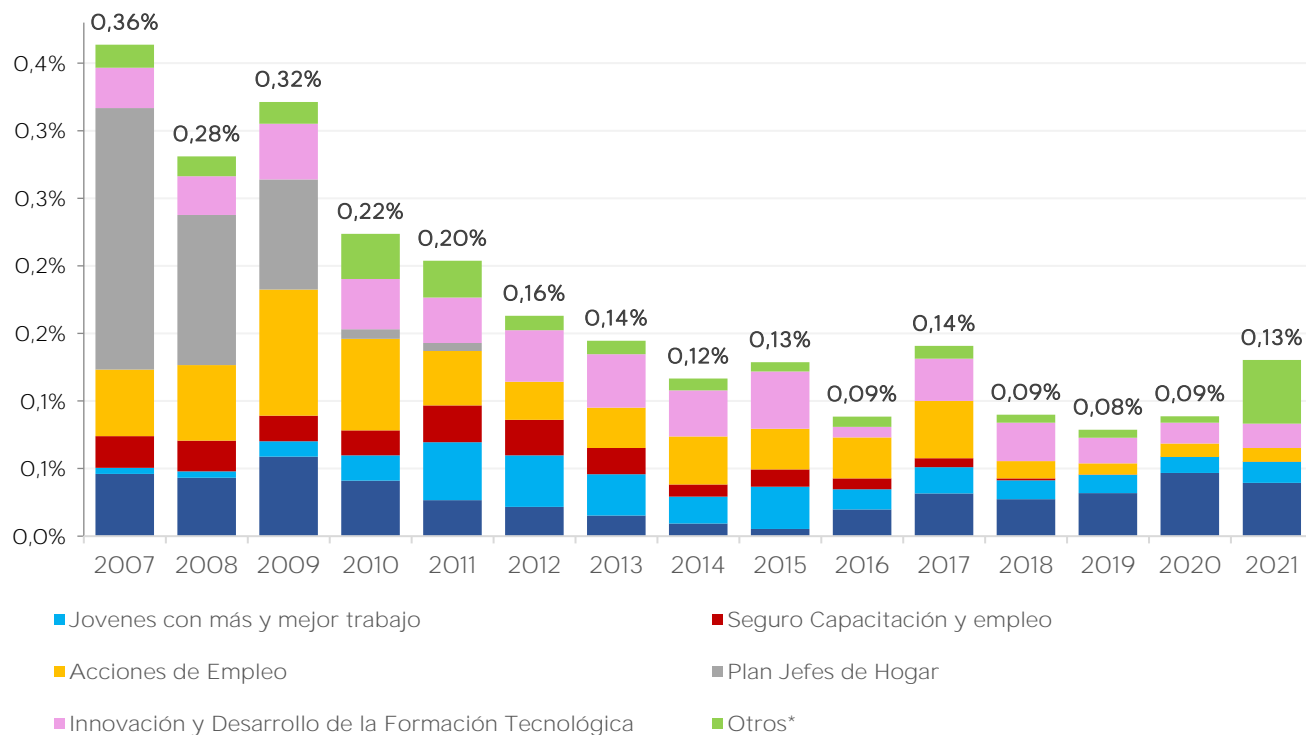
Apoyo a desocupados, inserción y reinserción laboral

Dentro de esta categoría se incluyen los diversos programas y acciones que el Estado realiza con el fin de asegurar una continuidad de ingresos para las personas que se encuentran en situación de desocupación, contribuyendo a su vez a que puedan incorporarse al mercado laboral formal mediante capacitación, asistencia técnica y vinculación con empleadores.

Comprende diversos programas destinados específicamente al otorgamiento de ayudas económicas como el “Seguro de desempleo” o el extinto “Plan Jefes de Hogar”; programas de formación como el “Seguro de capacitación y empleo”, el “Sistema Federal de Empleo” e “Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica”; y programas destinados a grupos poblacionales específicos, como “Jóvenes con más y mejor trabajo”, “Te sumo”, “Economía social” y “Asistencia a la Inserción de Trabajadores con Discapacidad”, así como también otros programas más pequeños de similares características englobados en el programa “Acciones de empleo”.

Gráfico 23. Evolución de las políticas de apoyo a desocupados/as, inserción y reinserción laboral con relación al PBI

Porcentaje. 2007 a 2021.



NOTA: (*) Otros incluye: Asistencia a la Inserción de Trabajadores con Discapacidad, Resto de actividades del programa Acciones de empleo, Economía social y, específicamente en 2021, los programas Te Sumo, Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes y el Programa Producir.

FUENTE: OPC, sobre la base de E-SIDIF.

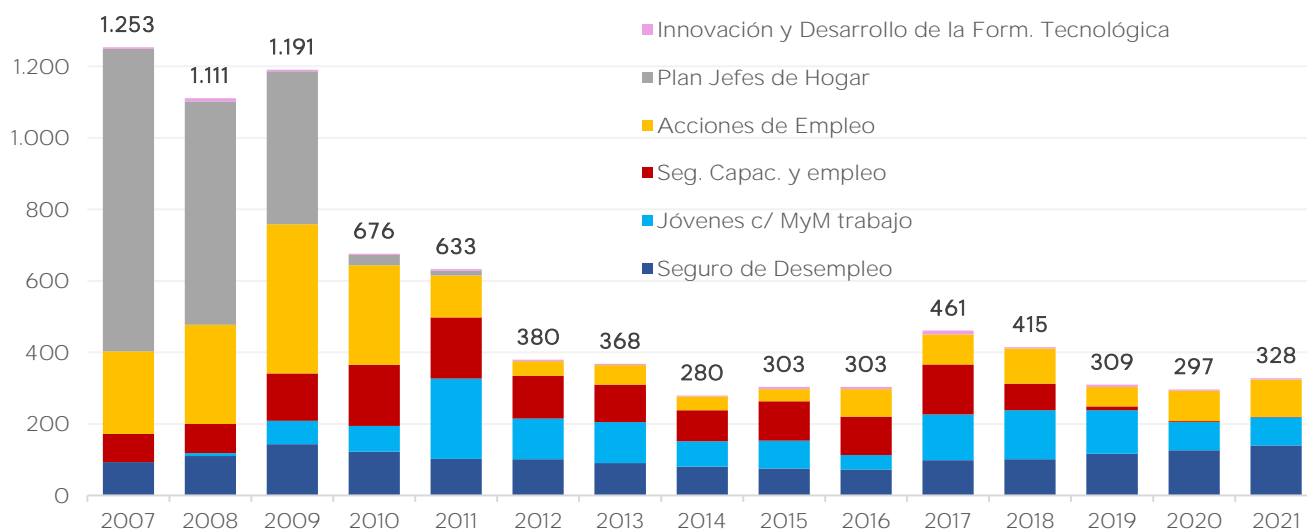
Como se observó en el análisis conjunto de las políticas del mercado de trabajo, el gasto destinado al apoyo a desocupados, inserción y reinserción laboral es bajo y con tendencia decreciente, inferior al 0,15% del PBI en los últimos años.

La distribución del gasto entre los programas que lo componen ha variado a lo largo de los años, destacándose el Plan jefes/as de Hogar en los primeros años de la serie (que fue absorbido luego por las políticas de desarrollo y promoción de proyectos individuales y cooperativos).

Respecto a los/as beneficiarios/as, se observan las siguientes cantidades:

Gráfico 24. Evolución de beneficiarios/as de las políticas de apoyo a desocupados/as, inserción y reinserción laboral

Cantidad (en miles). 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Cuenta de Inversión de cada año.

Si bien el Plan jefes/as de Hogar en los primeros años de la serie contó con un gran número de beneficiarios al igual que los diversos programas que se enmarcan en las Acciones de Empleo (que superaron los 400.000 en 2009); se aprecia que la cantidad de personas alcanzadas por estas políticas resulta baja, más aun considerando que el número de desocupados muestra una tendencia creciente desde 2014 alcanzando en 2021 los 1,8 millones de personas (para esa fecha, por ejemplo, sólo 139.600 personas cobraban el seguro de desempleo).

Esta situación evidencia la ya mencionada priorización por parte del Estado de los proyectos individuales y cooperativos como herramientas para la atención de la desocupación con un perfil vinculado a la asistencia social en reemplazo de las políticas de apoyo a desocupados/as, inserción y reinserción laboral.

Desarrollo y promoción de proyectos individuales y cooperativos

Estas políticas tienen la finalidad de generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa.

Los programas dentro de esta clasificación representaron en la mayoría de los años del periodo analizado más de la mitad de los recursos destinados a políticas de mercado de trabajo, así como también a la mayoría de los beneficiarios. Dentro de ellas, se destaca el programa “Potenciar Trabajo”, denominado de esta manera desde el año 2020.

Este programa agrupó los programas Hacemos Futuro (con orientación a la generación de capacidades para insertarse al mercado laboral) y Salario Social Complementario (consistente en una asistencia económica ante la falta de empleo); a su vez, el programa Hacemos Futuro también fue una conjunción de otros programas preexistentes de inclusión laboral que llevaban los nombres

Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro Juntas y Desde el Barrio, con objetivos similares pero destinados cada uno a diversos grupos poblacionales.

No obstante, todos estos programas han tenido siempre un perfil similar, basado en la asistencia económica y formativa a personas en situación de vulnerabilidad social para la creación de empleos.

En la actualidad, el programa Potenciar Trabajo cuenta con dos tipos de prestaciones:

- Subsidios o créditos no reembolsables para promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los mencionados tipos de proyectos, por intermedio de Unidades de Gestión o Unidades de Gestión Asociada conformadas por gobiernos provinciales o municipales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidades, y todo tipo de organizaciones de la sociedad civil formalmente constituidas.
- Salario Social Complementario, el cual consiste en una prestación económica individual que se cobra periódicamente durante un tiempo determinado y equivale a la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.

Las personas beneficiarias del programa deben participar, como mínimo, en alguna de las tres líneas de actividades previstas para poder recibir la prestación económica: proyectos socioproductivos; terminalidad educativa; proyectos socio-laborales o socio-comunitarios.

En la práctica, el Potenciar Trabajo presenta un perfil de tipo asistencialista en lugar de una política de mercado de trabajo efectiva

En la práctica, este programa, no evidencia una planificación central que oriente los proyectos a unidades productivas sostenibles en el tiempo que impliquen una real inserción en el mercado de trabajo y genere puestos de trabajo productivos y formales, por lo que culmina presentando un perfil, como se mencionó anteriormente, de tipo

asistencialista o de sostenimiento, en lugar de una política de mercado de trabajo efectiva.

Bajo este contexto, se presenta a continuación la evolución de la ejecución del programa Potencial Trabajo (o sus antecesores similares), según la forma de implementación de las prestaciones otorgadas:

Gráfico 25. Evolución del programa Potenciar Trabajo (y sus antecesores) con relación al PBI

Porcentaje. 2009 a 2021.



NOTA: (*) Gastos operativos incluye: gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales y transferencias a universidades.

FUENTE: OPC, sobre la base de E-SIDIF.

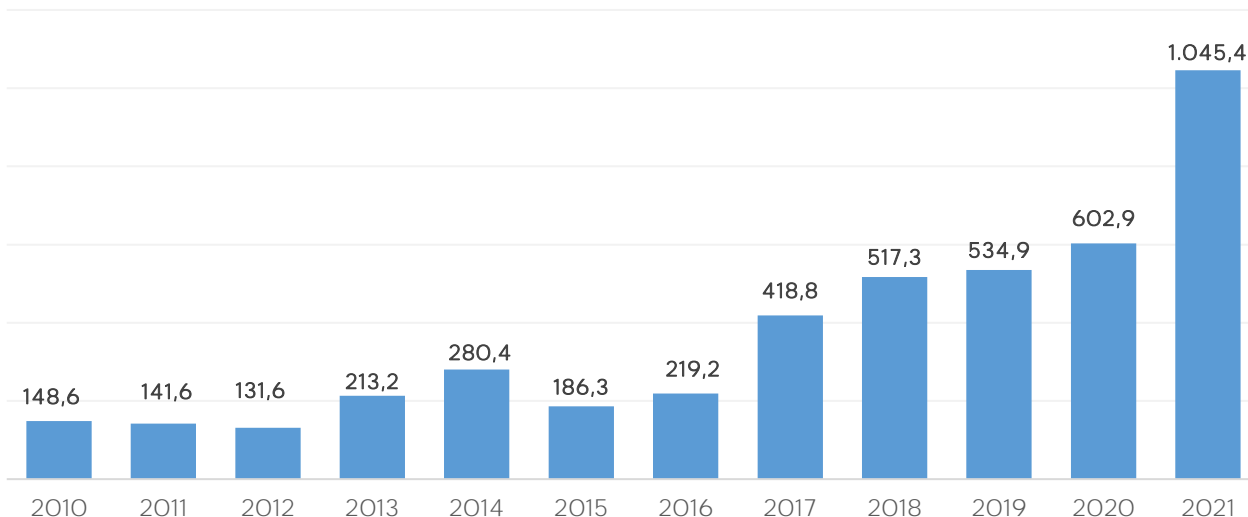
Se observa que, en los primeros años, la implementación se realizaba mediante intermediarios, ya sean cooperativas e instituciones sin fines de lucro o bien a través de gobiernos provinciales y municipales. Desde 2016 en adelante, estos intermediarios fueron perdiendo peso y el Gobierno Nacional comenzó a otorgar las prestaciones directamente a los beneficiarios.

En la actualidad, las cooperativas y/o ONG siguen teniendo un rol relevante en el Programa a pesar de no recibir los fondos directamente, ya que nuclean gran parte de los proyectos que se realizan en el marco del programa, los que determinan la inclusión de beneficiarios.

En lo que respecta a los/as beneficiarios/as, se observan las siguientes cantidades por año:

Gráfico 26. Evolución de beneficiarios/as del programa Potenciar Trabajo (y sus antecesores)

Cantidad (en miles). 2010 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Cuenta de Inversión de cada año.

En 2021 la cantidad de beneficiarios del Potenciar Trabajo superó el millón de personas.

En los primeros años de existencia del programa, se observaron oscilaciones en la cantidad de beneficiarios/as con subas y bajas hasta 2016. Con los cambios introducidos desde entonces vinculados a la realización de transferencias directas a personas, la cantidad de beneficiarios/as comenzó a incrementarse y, desde el lanzamiento y unificación en el Potenciar Trabajo en el año 2020, la cantidad de personas inscriptas se multiplicó hasta superar el millón de beneficiarios.

Estado de situación y modificaciones sobre el Programa Potenciar Trabajo durante 2022

Dada la relevancia presupuestaria y alcance (en términos de beneficiarios/as) que posee el Programa Potenciar Trabajo, resulta atinente incorporar un breve análisis sobre las modificaciones y sucesos acontecidos durante 2022, que tendrán un impacto destacado sobre el futuro desarrollo de este programa.

El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N°728/22, determinó que no podrá ampliarse el número de titulares del Programa Potenciar Trabajo (y otros programas vinculados) y que el ahorro que pudiera generarse a partir de esta negativa será destinado a la adquisición de bienes de capital de las Unidades de Gestión Productiva existentes.

Considerando que en octubre de 2022 (último registro disponible previo al dictado de la mencionada norma) la cantidad de beneficiarios del programa era de 1.362.125 personas, y no habiéndose emitido

aún la reglamentación del Decreto por parte de los organismos correspondientes, la medida podría implicar o bien un congelamiento de cupos siendo la cantidad mencionada un máximo, o bien la imposibilidad de incorporación de nuevas altas independientemente de las potenciales bajas.

Por otra parte, en el mes de mayo de 2022 el Ministerio de Desarrollo Social solicitó a la AFIP un cruce de información con indicadores relacionados a cuestiones económicas-financieras de los titulares del programa según ciertos criterios, el cual dio como resultado, *a priori*, que 385.294 beneficiarios presentarían al menos una inconsistencia.

El informe mencionado presentó un carácter general por categorías, algunas de las cuales resultaron claras inconsistencias, mientras que otras requerirían de más información para determinar el efectivo apartamiento de lo establecido normativamente. Sin embargo, en todos los casos, se evidenció una carencia de cruces oportunos de información entre reparticiones públicas, que aseguren un control periódico de beneficiarios/as y eviten el sostenimiento de pagos ante situaciones inconsistentes comprobadas.

Sin perjuicio de la necesidad de mayores controles, el límite establecido para ampliar el número de beneficiarios del Potenciar Trabajo implica que no resultará factible (al menos a través de esta política) modificar la situación laboral y económica de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad, toda vez que, como se vio, los niveles de desempleo y de trabajo informal en el país superan ampliamente el número de beneficiarios actuales y los hogares que habitan tanto desocupados como trabajadores informales evidencian los peores indicadores de condiciones de vida.

Apoyo a la formalización del empleo

Esta categoría tiene por finalidad considerar todas las acciones que el Estado emprende realizando un gasto directo para que los trabajadores pasen a la formalidad y, de esta manera, puedan recibir los beneficios de la seguridad social.

Teniendo en cuenta que las políticas de reducción de contribuciones patronales no implican un gasto directo sino una reducción en la recaudación (sumado a que en la práctica no han evidenciado un aumento real en la formalización de trabajadores), la única política identificada en el presupuesto de la APN correspondiente a esta categoría¹² es el Monotributo Social, el cual implica una inscripción del trabajador como no asalariado formal equivalente a la categoría A del Monotributo obteniendo un subsidio a los aportes a la seguridad social del 100% para el sistema previsional y del 50% para el sistema de salud (obra social).

Teniendo en cuenta que esta es la única política identificada según el criterio metodológico aplicado dentro de la categoría, el gasto destinado y la cantidad de beneficiarios pueden observarse en el gráfico 21 y en el cuadro 25, respectivamente.

¹² Las acciones presupuestarias de "Formulación y Regulación de la Política Laboral" y "Regularización del Trabajo" no se consideran dentro de este grupo ya que por su propia naturaleza responden a las políticas laborales, es decir, a la mejora de las condiciones de trabajo y no a políticas del mercado de trabajo.

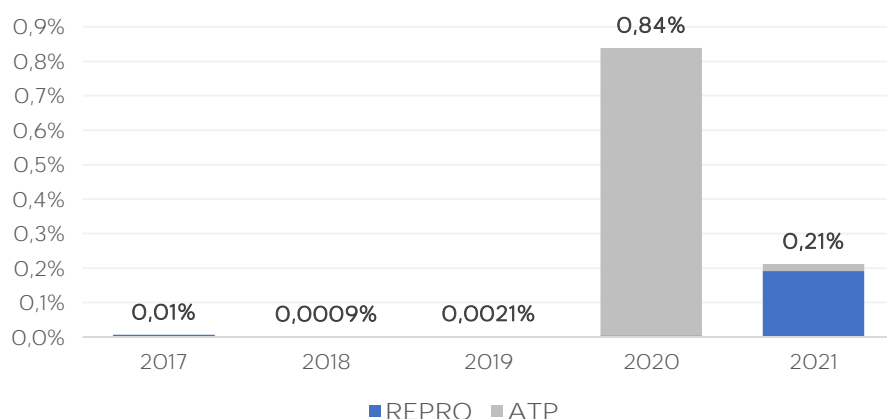
Sostenimiento y continuidad del empleo

Finalmente, las políticas destinadas al sostenimiento y continuidad del empleo involucran todos los gastos directos realizados por el Estado para evitar la desaparición de puestos de trabajo. En este sentido, se consideran sólo los gastos realizados para sostener empleos asalariados formales (en relación de dependencia) ya que si bien existen otras políticas destinadas a los no asalariados (por ejemplo, créditos subsidiados a tasa cero), al no implicar un gasto directo identificable en el presupuesto, se excluyen del análisis.

En el período analizado, se identifican dos programas presupuestarios principales dentro de esta categoría: el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO), que consiste en una asignación dineraria individual a abonar a los trabajadores a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadores adheridos al Programa; y los salarios abonados en el marco del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), creado en 2020 en el marco de la pandemia por COVID-19 para trabajadores en relación de dependencia del sector privado.

Gráfico 27. Evolución de las políticas de sostenimiento y continuidad del empleo con relación al PBI

Porcentaje. 2017 a 2021.



NOTA: para años previos al 2017 el REPRO no contaba con línea presupuestaria por lo que no es posible discriminar su nivel de gasto dentro del programa presupuestario Acciones de Empleo.

FUENTE: OPC, sobre la base de E-SIDIF.

El REPRO, programa creado en 2002 por Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, no se encontraba individualizado en las aperturas programáticas antes de 2017, por lo que no es posible realizar el análisis financiero previo a dicho año. Desde su institucionalización mediante Ley 27.264 en el año 2017 y hasta 2020, tuvo un gasto asociado que representó menos del 0,1% del PBI.

El ATP implicó un gasto cercano al 1% del PBI en el año 2020 permitiendo que la fuerte caída en la producción real no se vea reflejada en igual magnitud en los niveles de empleo y desocupación.

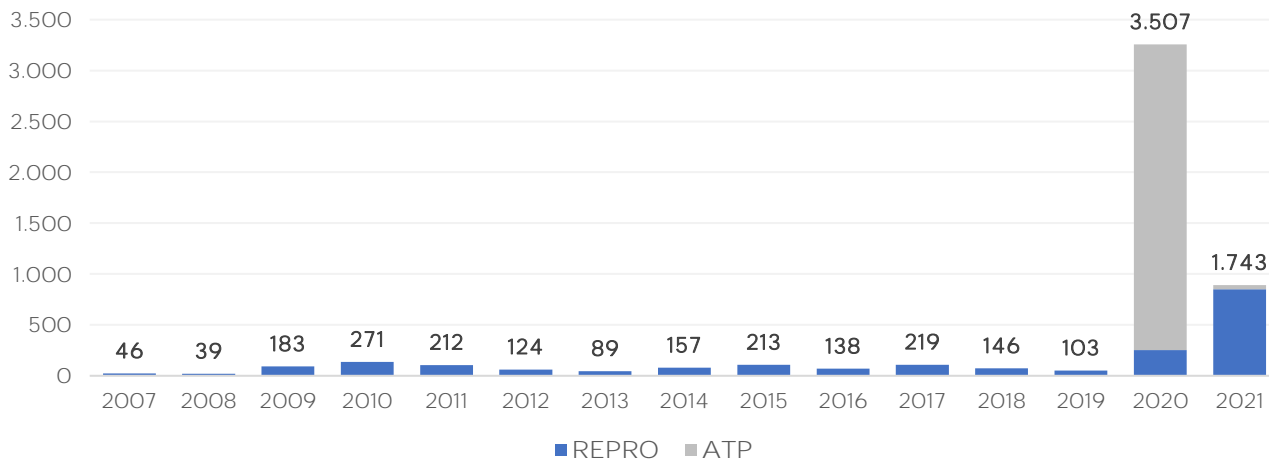
Con el lanzamiento del ATP para resguardar los puestos de trabajo en el período de pandemia, esta clasificación presentó un fuerte salto hasta alcanzar casi el 0,9% del PBI en 2020 y, con la progresiva eliminación de las restricciones en 2021, el gasto total en estas políticas

descendió hasta el 0,21% del PBI, transfiriendo los beneficiarios remanentes del ATP al REPRO a partir de 2021.

En lo que respecta a los/as beneficiarios/as se observan las siguientes cantidades:

Gráfico 28. Evolución de los beneficiarios de las políticas de sostenimiento y continuidad del empleo

Cantidad (en miles). 2007 a 2021.



FUENTE: OPC, sobre la base de Cuenta de Inversión de cada año y Ministerio de Desarrollo Productivo.

Puede observarse que el REPRO presentó una variabilidad acotada en los primeros años de la serie, lo cual no se vincula con las fases de crecimiento o caída del producto bruto. Por su parte, la implementación del ATP implicó que las políticas de sostenimiento y continuidad se expandan hasta alcanzar a más de 3,5 millones de trabajadores formales en el año de inicio de la cuarentena, para luego disminuir a 1,7 millones en 2021.

Al respecto, se observa que la implementación del ATP ha permitido que la fuerte caída en la producción real no se vea reflejada en igual magnitud en los niveles de empleo y desocupación, sin perjuicio de que existió (tal como se expuso en el capítulo de indicadores laborales) cierta caída en el primero y subida en el segundo, principalmente (aunque no totalmente) vinculadas a los puestos informales de trabajo.

ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico

A los fines de complementar el estudio sobre el mercado de trabajo en la Argentina y de las políticas implementadas por el Estado Nacional en la materia, corresponde analizar en términos generales el aporte realizado por el país al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8, el cual trata sobre “Trabajo decente y crecimiento económico”, ODS perteneciente a la Agenda 2030 a la cual Argentina adhirió en 2015.

El ODS 8 busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Cuenta con las siguientes metas:

Cuadro 25. Metas del ODS 8

Meta	Descripción
Meta 8.1	Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados
Meta 8.2	Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra
Meta 8.3	Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros
Meta 8.4	Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados
Meta 8.5	De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor
Meta 8.6	De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación
Meta 8.7	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas
Meta 8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
Meta 8.9	De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
Meta 8.10	Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos
Meta 8.a	Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio
Meta 8.b	De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

FUENTE: OPC, sobre la base de ONU.

Argentina adoptó las metas 8.1 a 8.10 de este ODS, adaptando la 8.1, 8.5, 8.6, 8.7 y 8.8.

Si bien este ODS aborda temáticas más abarcativas que sólo la generación y sostenimiento del empleo, pueden trazarse vinculaciones entre los programas analizados y algunas metas previstas.

De esta manera, se observan las siguientes vinculaciones:

- El Programa Potenciar Trabajo contribuye a la meta 8.3, mediante la promoción de proyectos, con un gasto en 2021 del 0,47% del PBI.
- Las políticas de asistencia a desocupados e inserción laboral contribuyen a las metas 8.5, 8.6 y 8.b, a través de los distintos programas destinados a poblaciones específicas y que en 2021 implicaron un gasto equivalente al 0,13% del PBI.
- Las políticas de regulación laboral contribuyen a las metas 8.7 y 8.8, con un gasto en 2021 equivalente al 0,01% del PBI.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar