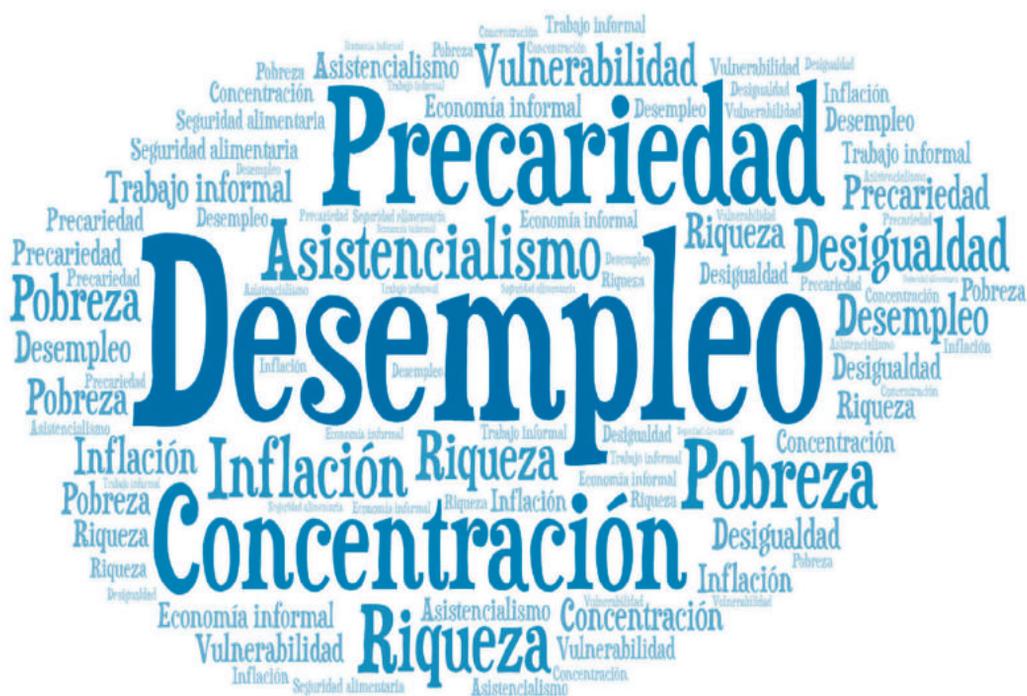


Priscila Palacio
y Jorge Ossona (comps.)



La economía argentina y sus problemáticas recurrentes [1989-2015]

Desafíos para una política económica
y estratégica del siglo XXI

ediciones
**IMAGO
MUNDI**

La economía argentina y sus problemáticas
recurrentes [1989-2015]

Priscila Palacio y Jorge Ossona
(compiladores)

La economía argentina y sus problemáticas
recurrentes [1989-2015]

Desafíos para una política económica
y estratégica del siglo XXI

ediciones
**IMAGO
MUNDI**



Colección Bitácora Argentina
Dirigida por Alejandro Falco

La economía argentina y sus problemáticas recurrentes [1989-2015]. 1a ed. Buenos Aires: 2019.

114 p.; 15x22 cm.

ISBN 978-950-793-317-2

1. Historia Argentina. I. Título

CDD 982

Fecha de catalogación: 30/08/2019

© 2019, Priscila Palacio y Jorge Ossona (compiladores)

© 2019, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Sumario

Introducción	IX
1 Desempleo, inflación, pobreza e informalidad: problemáticas que exceden los ciclos políticos de la economía argentina.	
Priscila Palacio	1
1.1 Introducción	1
1.2 Las vulnerabilidades estructurales de la economía argentina: de la hiperinflación de 1989 a la crisis del 2001/2002	3
1.3 La economía argentina en los primeros tres lustros del dos mil: de la emergencia social al fracaso del asistencialismo	9
1.4 Principales desafíos para la política económica argentina en el siglo XXI	30
2 La Salada: capital internacional de la economía informal. Morfologías jurídicas del complejo y mecanismos de acumulación de sus «administradores». Jorge Ossona	33
2.1 Introducción	33
2.2 Del balneario popular a la capital internacional del comercio informal: una mutación significativa del cambio social de la Argentina a partir de los ochenta	34
2.3 La «Sociedad Anónima» Virgen de Urkupiña	37
2.4 La «coopertiva» Ocean	38
2.5 La «Sociedad en Comandita por Acciones» Punta Mogote	40
2.6 La feria de la Ribera o el imperio de las barras bravas y los malandras de la zona	42
2.7 Reflexiones finales.	44
3 La Argentina y las políticas públicas para la seguridad alimentaria entre fines del siglo XX y los primeros quince años del siglo XXI. María de Monserrat Llairó	47
3.1 Introducción	47
3.2 ¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?	49
3.3 Argentina y la seguridad alimentaria	53
3.4 El rol desempeñado por el Ministerio de Desarrollo Social	57
3.5 Algunas reflexiones finales	59

4	Trabajo informal en Argentina: análisis de sus determinantes desde la perspectiva impositiva y laboral. Un estudio sobre el centro y norte de la provincia de Neuquén (2003-2015). Gabriel Celave	63
4.1	Introducción	63
4.2	Diversas definiciones de la problemática de la informalidad	64
4.3	Principales características de la informalidad en Argentina	68
4.4	Régimen impositivo y sistema de inspecciones: período 2003-2015	71
4.5	El caso del centro y norte de la provincia de Neuquén (2003-2015)	78
4.6	Mercado de trabajo neuquino: importantes asimetrías estructurales	79
4.7	Informalidad en el interior neuquino: la necesidad de repensar el perfil productivo	85
4.8	Reflexiones finales	87
	Autores	91
	Referencias	93

Introducción

Priscila Palacio y Jorge Ossona

.....

La presente compilación reúne investigaciones que fueron realizadas en el marco del proyecto UBACYT «El rol de los estados ante el crecimiento de la economía informal (lícita no declarada) en Argentina, Brasil y Paraguay: políticas públicas y efectos económicos, sociales y ambientales, entre la primera y segunda década del siglo XXI», dirigido por Priscila Palacio e integrado por Jorge Ossona y Gabriel Celave. Asimismo, en esta publicación se invitó a participar a María de Monserrat Llairó, quien aporta un estudio sobre la temática de seguridad alimentaria, tema estrechamente relacionado con las problemáticas de la informalidad y la pobreza. Mediante distintos abordajes, los autores pretenden contribuir al estudio de la informalidad, cuestión que hasta la actualidad, continúa siendo relevante para las agendas gubernamentales de las altas esferas políticas.

Los capítulos fueron organizados siguiendo un criterio que parte de un planteo general de la temática, para luego avanzar en el abordaje más específico que atañe a la economía informal. Con ese propósito, la estructura del libro es la siguiente: el capítulo 1, «Desempleo, inflación, pobreza e informalidad: problemáticas que exceden los ciclos políticos de la economía argentina. De la crisis de hiperinflación de Alfonsín (1989), al legado de los gobiernos Kirchner (2015)», de Priscila Palacio, hace un repaso por el desempleo, la inflación, pobreza e informalidad, a fin de mostrar que dichos flagelos se han convertido en estructurales en la economía argentina, excediendo los ciclos políticos del país, entre las últimas dos décadas del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Desde una perspectiva socioeconómica de largo plazo, la autora sostiene que *los años noventa fueron una década desperdiciada* para el progreso de la sociedad argentina y, culminaron con la *crisis del 2001/2002*, cuya magnitud permitió registrarla como la más profunda de la historia contemporánea del país (siglo XX). Asimismo, analiza cómo a partir del

gobierno provisional de Eduardo Duhalde, el Estado retomó un rol activo en la intervención económica y la asistencia social. Las transformaciones fueron facilitadas por un contexto internacional favorable, que persistió durante la siguiente gestión del presidente Néstor Kirchner posibilitando que la economía pasara de la recuperación al crecimiento económico, mejorando sustantivamente los indicadores socioeconómicos. Sin embargo, se enfatiza también en las paradojas que van emergiendo en el período ya que, pese al crecimiento de la actividad económica, el retroceso de la pobreza coyuntural fue dejando en evidencia la existencia de una capa de *pobreza estructural*. Además, señala que la economía informal continuó expandiéndose desde el año 2001. Finalmente, el estudio se focaliza en los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, enfatizando en la problemática que generó la continuidad de intervención del INDEC, y cómo hacia el tercer lustro de este siglo, al deterioro económico se sumó la pérdida de prestigio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. El estudio concluye que el desempleo, la inflación, pobreza e informalidad son problemáticas que tienden a agravarse en las coyunturas de las crisis económicas, y condicionan seriamente el desarrollo de los países en el mediano y largo plazo. Mitigar esas problemáticas requiere más que políticas para promover el crecimiento económico y/o el asistencialismo social. Es indispensable un programa holístico y empírico que -más allá de las concepciones ideológicas, genere un *proceso de inclusión sustentable*, desde el punto de vista fiscal y laboral. Ese es el verdadero desafío de la política económica argentina, en el siglo XXI.

El capítulo 2, «La Salada: capital internacional de la economía informal. Morfologías jurídicas del complejo y mecanismos de acumulación de sus “administradores”», de Jorge Ossona, indaga en cómo se fue instalando la feria informal «La Salada», en la localidad de Ingeniero Budge de Lomas de Zamora. La precariedad de su infraestructura se distribuyó en tres predios cerrados, otro callejero y varios paseos de compra aledaños. Entre mediados de los setenta y principios de los noventa, cuando se sentaron sus cimientos, transcurrieron varios procesos que lo configuraron como una suerte de «punta del iceberg» del desarrollo de una economía informal. En su abordaje, el autor muestra cómo la informalidad económica es posible merced a la tolerancia estatal y gubernamental que, por esa vía, termina participando asociada en sus beneficios extraordinarios. La pobreza, entonces, genera paradójicamente una modalidad de riqueza que tiende a concentrarse en referentes indispensables para implementar su administración por las autoridades públicas. El Estado, que la garantiza, se favorece disminuyendo el subsidio directo de los excluidos y asociándose en sus beneficios por dos vías: la electoral y la cuasi fiscal. Nada de esto, sin embargo, sería

posible sin ese crucial estamento intermediario reclutado en la propia pobreza que se erige en una suerte de *management* diseñador de los negocios informales. De ese modo, el estudio muestra cómo avanzó la conformación de La Salada a través de sus principales predios feriales; analizando sus modalidades de gerenciamiento, las formas jurídicas que le son correlativas y su interacción con la política a través los poderes públicos estatales.

El capítulo 3, «La Argentina y las políticas públicas para la seguridad alimentaria entre fines del siglo XX y los primeros quince años del siglo XXI», de María de Monserrat Llairó, aborda la problemática de la seguridad alimentaria mostrando que, aun cuando parece ser un problema de reciente data, los vaivenes de la historia política, social y económica de la Argentina demuestran lo contrario. Ya hacia fines del siglo XIX y las primeras décadas XX, con los cambios en el imaginario social de la Argentina, surgieron los primeros comedores escolares, a los que luego se sumaron las ollas populares. El impacto de la crisis de 1929 no fue menor, como lo prueba su coincidencia con el primer golpe de Estado en setiembre del año siguiente. Hacia fines de la década del 1930 se creó el Instituto Nacional de Nutrición a través del cual se pusieron en marcha diversos programas alimentarios. En general, las propuestas neomalthusianas y las interpretaciones biológico-nutricionales han estado en la base de las políticas alimentarias en el país. La crisis económica de 1989, la hiperinflación y el cambio de gobierno dieron origen al Programa de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO) que financiaba comedores comunitarios para niños entre 2 a 5 años. Durante la década del noventa el programa alimentario descentralizó su implementación y gestión, dando una mayor intervención a las organizaciones no gubernamentales y a los municipios y/o gobiernos provinciales. El impacto de las crisis económicas regionales de fines del siglo XX y particularmente la de la Argentina de 2001, polarizó a la sociedad. Las demandas alimentarias de los excluidos se tornaron cruciales. Se pusieron en marcha nuevas estrategias políticas y económicas para enfrentar el flagelo de la pobreza, el desempleo y las necesidades básicas de la alimentación. Finalmente, la autora se focaliza en las diferentes políticas públicas o estrategias implementadas por el Estado argentino entre 1989 y el 2015, en el sector alimentario. Las sucesivas crisis de fines del siglo XX y la primera década del siglo XXI exigieron a la clase política la implementación de políticas públicas para enfrentar el flagelo de la pobreza, el desempleo y las necesidades básicas de la alimentación de los sectores más desprotegidos.

Por último, el capítulo 4, «Trabajo informal en Argentina: análisis de sus determinantes desde la perspectiva impositiva y laboral. Un estudio sobre el centro y norte de la Provincia de Neuquén (2003-2015)», de

Gabriel Celave, analiza cómo y por qué la informalidad laboral se presenta como uno de los principales problemas con los que se enfrenta Argentina a la hora de sostener un crecimiento estable y con equidad distributiva. Este fenómeno no solo afecta el goce de derechos laborales por parte de los trabajadores y sus familias, sino que también impacta en las empresas y en los esquemas de financiamiento del sector público. El estudio señala cómo los regímenes económicos instrumentados durante el último cuarto del siglo veinte impulsaron el avance de la informalidad en el mercado laboral. Las políticas económicas tendientes a resolver desequilibrios macroeconómicos crónicos (déficit fiscal e inflación) produjeron una fuerte expulsión de trabajadores tanto del sector industrial como del sector público. Por otra parte, hacia el final de los años noventa los niveles de informalidad y desempleo alcanzaron valores históricos para Argentina, en un contexto de profunda crisis económica. Entrados los años 2000, con un escenario internacional extremadamente benévolo para la producción nacional, el país logró una fuerte reducción del desempleo y la informalidad (respecto a los niveles de la crisis 2002-2002). Sin embargo, el empleo no registrado se consolidó como una práctica habitual en el régimen laboral, afectando a cerca del 35 % de la población asalariada. De ese modo, el capítulo indaga sobre los factores que explican la persistencia y la magnitud de la informalidad en Argentina en el período 2003-2015, tomando como elemento central el régimen impositivo laboral de los asalariados en relación de dependencia. Además, para enriquecer el análisis teórico, el estudio se complementa un breve caso de estudio sobre el mercado laboral al interior de la provincia del Neuquén.

Capítulo 1

Desempleo, inflación, pobreza e informalidad: problemáticas que exceden los ciclos políticos de la economía argentina

De la crisis de hiperinflación de Alfonsín (1989), al legado de los gobiernos Kirchner (2015)

Priscila Palacio

.....

1.1 Introducción

El desempleo, la inflación, pobreza e informalidad se han convertido en problemáticas estructurales de la economía argentina, que exceden los ciclos políticos que experimentó el país entre las últimas dos décadas del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Muchos coinciden en que el germen de estas problemáticas se gestó durante los años noventa del pasado siglo (aunque fue la única década en que no se registró inflación). Pero es innegable que los desequilibrios vienen de larga data – casi ininterrumpidamente, desde finales de los sesenta/comienzos de los setenta, cuando el país se sumió en una «crisis de estanflación» – en un contexto de profunda agitación política y grandes transformaciones mundiales.

Aun así, los indicadores de *pobreza e indigencia* recién comenzaron a medirse por el INDEC en 1988, registrándose el primer aumento significativo en ambas situaciones durante la crisis de hiperinflación del gobierno

de Raúl Alfonsín (1989).^[1] Si bien la situación mejoró sensiblemente en el primer mandato de Carlos Menem – debido a la retracción de la pobreza coyuntural – para mediados de los años noventa comenzaron a explicitarse las vulnerabilidades que había generado la *reforma neoliberal*, especialmente tras la crisis del tequila (1994/1995). En el segundo mandato de Menem la situación socioeconómica se agravó, pero la crisis estalló en el gobierno de Fernando de la Rúa quien, luego de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, se vio obligado a dimitir a la primera magistratura.

Con respecto al desempleo – íntimamente relacionado con la pobreza e informalidad – las estadísticas oficiales (INDEC) también registraron un aumento significativo durante la crisis de hiperinflación de Alfonsín (1989), cuando el índice superó el 8 %. No obstante, en poco más de una década (los años noventa), el desempleo pasó del 8.1 por ciento (mayo de 1989) al 18.3 % (en octubre de 2001) y 21.5 % (en mayo de 2002); la pobreza, que en la hiperinflación de Alfonsín había crecido de modo alarmante, del 25.9 % (mayo de 1989) al 47.3 % (octubre de 1989) tocó su pico histórico con la crisis del 2001/2002, pasando de un 35.4 % (octubre de 2001) al 49.7 % (mayo de 2002). La indigencia, que con la hiperinflación había llegado a 16.5 % (octubre de 1989), en mayo de 2002 fue del 22.7 %.

Claramente, en perspectiva socioeconómica, *los años noventa fueron una década desperdiciada* para el progreso de la sociedad argentina y culminaron con la *crisis del 2001/2002*, cuya magnitud permite registrarla como la más profunda de la historia contemporánea del país (siglo XX). A partir del gobierno provisional de Eduardo Duhalde, el Estado retomó un rol activo en la intervención económica y la asistencia social. Las transformaciones fueron facilitadas por un contexto internacional favorable, que persistió durante la siguiente gestión del presidente Néstor Kirchner, posibilitando que la economía pasara de la recuperación al crecimiento económico, mejorando sustantivamente los indicadores socioeconómicos. Sin embargo, la paradoja fue que, pese al crecimiento de la actividad económica, el retroceso de la pobreza coyuntural dejó en evidencia la existencia de una capa de *pobreza estructural*. Además, se observó que la economía informal continuó expandiéndose desde el año 2001.

Para finales del gobierno de Néstor Kirchner y, en los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, el INDEC estuvo intervenido y las estadísticas oficiales perdieron fidelidad, dejando de reflejar la realidad

[1] En el caso de la actividad informal, no hay medición directa (indicador) por parte del INDEC, sino que se estima a partir de relevamientos efectuados en la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el organismo.

socioeconómica. Entre el segundo y tercer lustro del dos mil, la situación política y económica nacional se deterioró por errores de índole doméstica y, por efectos de la recesión mundial. Pese a que las cifras oficiales arrojaban un significativo descenso del desempleo y la pobreza, a la vez que distorsionaban los índices de inflación (que había reaparecido en la económica nacional), mediciones paralelas cuestionaron ese escenario. Hacia el tercer lustro de los años dos mil, al deterioro económico se sumó la pérdida de prestigio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Además, se evidenció que las políticas asistencialistas no fueron suficientes para revertir la pobreza estructural.

El desempleo, la inflación, pobreza e informalidad son problemáticas que tienden a agravarse en las coyunturas de crisis económicas y condicionan seriamente el desarrollo de los países en el mediano y largo plazo. Mitigar estas problemáticas requiere más que políticas para promover el crecimiento económico y el asistencialismo social. Es indispensable un programa holístico y empírico que más allá de las concepciones ideológicas, genere un *proceso de inclusión sustentable* desde el punto de vista fiscal y laboral. Ese es el verdadero desafío de la política económica argentina, en el siglo XXI.

1.2 Las vulnerabilidades estructurales de la economía argentina: de la hiperinflación de 1989 a la crisis del 2001/2002

La *informalidad* (o economía no registrada) creció significativamente en Argentina, luego de la crisis del 2001/2002. Sin embargo, no es un problema exclusivo de la economía argentina y tampoco un fenómeno novedoso en la historia mundial. Desde finales del siglo XX y comienzos del XXI, viene creciendo a nivel internacional, la preocupación por la expansión de la economía informal, inclusive en economías desarrolladas. Algunos analistas atribuyen este fenómeno a los grandes cambios que acontecieron en el sistema laboral luego de la caída de Bretton Woods (1971-1973) y la crisis de estanflación (1973), cuando *se conjugaron los efectos del neoliberalismo, con la tercera revolución industrial y una tasa creciente de aumento de la población mundial* (Palacio 2016). A ello deben añadirse las migraciones y desplazamientos registrados en las últimas décadas, que también sumaron al *desempleo estructural* y al crecimiento de la *informalidad económica*. Basta con caminar las calles de algunas grandes metrópolis europeas, para ver la importante actividad informal que se desarrolla en sus principales centros urbanos.

Cabe señalar que la informalidad no necesariamente es sinónimo de pobreza y marginalidad social; hay negocios lucrativos que se desa-

rollan fuera del marco normativo y tributario vigente y es la propia informalidad lo que permite obtener ingentes ganancias que no serían tales, si la actividad económica se efectuase formalmente.^[2] Pese a ello, *lo frecuente es que la informalidad, pobreza y marginalidad se presenten como fenómenos interrelacionados* que suelen responder a un mismo conjunto de fuerzas operantes. Dilucidar si la informalidad conlleva a la pobreza y marginalidad o viceversa, es útil desde el punto de vista analítico; pero en el relevamiento empírico, los fenómenos están imbricados^[3] y tienden a potenciarse en períodos de aceleración de la inflación.

Desde el análisis socioeconómico, puede hallarse una vasta bibliografía sobre temas de informalidad, pobreza e indigencia (o marginalidad social), habiéndose desarrollado diversos conceptos, enfoques y definiciones para abordar la problemática. Asimismo, en parte de la literatura suele asociarse la pobreza y marginalidad con el fenómeno de la *exclusión social*. En un trabajo publicado por el Banco Mundial sobre *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (2001), Gacitúa y Davis (2001, pág. 13) señalan que, el concepto de exclusión social comenzó a usarse en Europa (Francia, Italia y países nórdicos) para referir a los *nuevos problemas económicos y sociales generados por la globalización*, empleo precario y desempleo, la inserción social, económica, política y cultural de los inmigrantes y, la desintegración social generada por diferencias étnicas. En el prólogo de esa obra, Perry (2001, págs. 9-10) sostiene que, al observar la pobreza en América Latina, *parece obvio que los pobres (y especialmente, los pobres en extremo) sufren de algo más que solo bajos ingresos*. Perry destaca la definición del término exclusión social, como un *concepto multidimensional* que tiene al menos cuatro características esenciales:

- El hecho de que ciertos grupos están excluidos a través de medios no económicos, de un acceso igualitario a bienes y servicios básicos que determinan su capital humano.
- El acceso inequitativo a los mercados de trabajo y mecanismos de protección social, a través de instituciones formales e informales.
- La exclusión de mecanismos de participación, que afectan el diseño, implementación y evaluación de proyectos o programas del sector público.
- El acceso inequitativo al ejercicio pleno y protección de los derechos políticos y libertades civiles, etcétera.

Para Gacitúa y Davis, la exclusión social es un concepto más amplio que el de pobreza, ya que refiere a instituciones sociales, culturales y económicas. Pero, reconocen que:

[2] Para un ejemplo, véase el capítulo de Jorge Ossona en este volumen.

[3] Lo que explica que algunas políticas destinadas a combatir una parte de estos flagelos no arrojen los resultados esperados.

«En América Latina, el concepto de *exclusión social* ha sido utilizado con algunas variaciones y en diferentes contextos para explicar la persistente *marginalización y pobreza experimentadas en la región*. Sin embargo, numerosos autores han señalado que no hay ni un marco teórico claro ni instrumentos metodológicos apropiados para analizar la exclusión social, particularmente en el contexto de América Latina» (Gacitúa y Davis 2001, pág. 14, traducción propia).

En Argentina, la pobreza e indigencia (que puede utilizarse como un indicador de la marginación social) comenzaron a ser medidas por el INDEC hacia el año 1988 y pudo evidenciarse un importante crecimiento de ambos indicadores en los períodos de agudas crisis económicas, como la hiperinflación (1989),^[4] la crisis del tequila (1995) y la crisis del 2001/2002. Respecto a la informalidad, la misma no es directamente relevada por el organismo, sino estimada a través de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH). Aún así, el desempleo y subempleo, que pueden utilizarse como indicadores de aproximación a dicha problemática, también evidenciaron los picos más altos en las coyunturas de las mencionadas crisis (véase figura 1.1 y 1.2).

No obstante, corresponde efectuar algunas acotaciones en la evolución de estas problemáticas (pobreza, indigencia y desempleo), en el período bajo estudio. En la figura 1.1, se observa que las tasas de pobreza e indigencia – que ya eran elevadas cuando empezaron a medirse hacia finales del gobierno de Alfonsín (rondando el 30 % la pobreza y el 10 % la indigencia) – crecieron de modo significativo durante la *crisis de la hiperinflación* de su gobierno en 1989 (llegando al 47.3 % y al 16.5 %, respectivamente), pero registraron un importante descenso en el primer mandato de Carlos Menem (1989-1995), tocando un piso en la primera mitad de 1994 (pobreza, 16.1 %; indigencia, 3.3 por ciento). Posiblemente, esos datos ayudan a comprender el apoyo político que consiguió Menem para la Reforma Constitucional (1994) que le permitió acceder a un segundo mandato presidencial consecutivo. Si bien Menem logró su objetivo, la reelección aconteció en un contexto de repercusiones adversas ocasionadas por el efecto contagio de la crisis del tequila (1994/95). Las vulnerabilidades del modelo económico permitieron que la crisis

[4] En diciembre del año 1988, la variación interanual en el IPC (índice de precios al consumidor), según el INDEC, llegó al 387.7 % (respecto a diciembre de 1987). A comienzos de 1989, tras el evidente fracaso del Plan Primavera y la devaluación del 6 de febrero de 1989, estalló la hiperinflación en los primeros meses de 1989 (los incrementos mensuales en el IPC pasaron del 8.9 % en enero, al 9.6 por ciento en febrero, 17 % en marzo, 33.4 % en abril, 78.5 % en mayo, 114.5 % en junio, y 196.6 % en julio de ese año). En todo el año 1989 la inflación anualizada, que surge de los índices de INDEC, llegó al 4 923.6 % (comparando diciembre de 1989/diciembre de 1988).

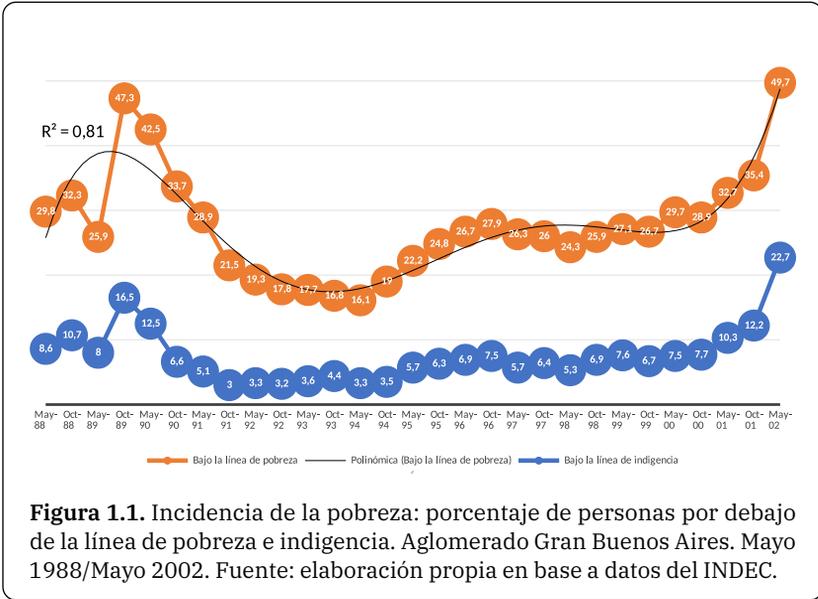


Figura 1.1. Incidencia de la pobreza: porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia. Aglomerado Gran Buenos Aires. Mayo 1988/Mayo 2002. Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

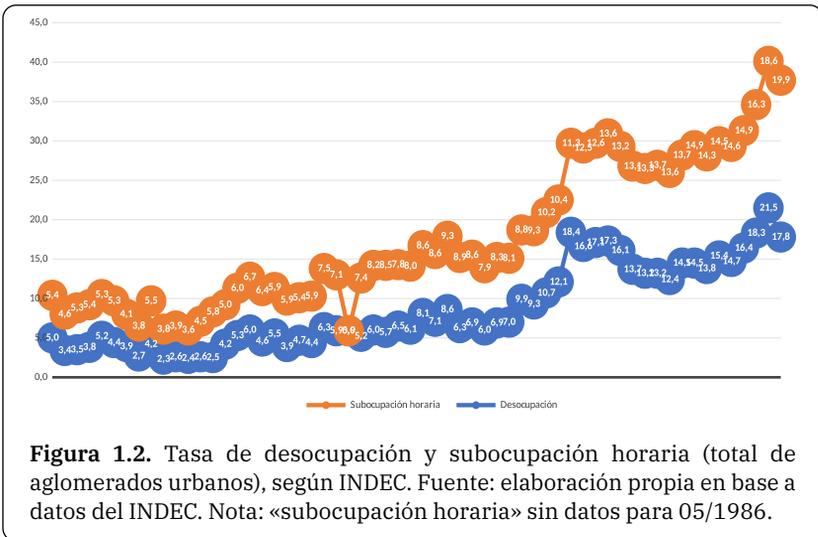


Figura 1.2. Tasa de desocupación y subocupación horaria (total de aglomerados urbanos), según INDEC. Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC. Nota: «subocupación horaria» sin datos para 05/1986.

externa golpeará fuertemente a la economía nacional, produciendo un nuevo incremento en los índices de pobreza e indigencia, que pasaron

del 19 % y 3.5 por ciento respectivamente (en octubre de 1994), al 22.2 % y 5.7 por ciento (en mayo de 1995).

De ese modo, en el segundo mandato del presidente Menem (1995-1999), ambas problemáticas (pobreza e indigencia) crecieron evidenciando el deterioro de la situación socioeconómica, la cual terminó por agravarse en la gestión (trunca) del presidente Fernando De la Rúa (1999-2001). Tras la gestión y posterior caída de este último gobierno, los indicadores tocaron cifras alarmantes, superando las peores mediciones de la hiperinflación de 1989: la pobreza e indigencia pasaron del 35.4 % y 12.2 % en octubre de 2001 respectivamente, al 49.7 % y 22.7 %, en mayo de 2002 (cinco meses después de la renuncia del presidente De la Rúa). En términos estadísticos, a comienzos del año 2002, casi uno de cada dos argentinos no alcanzaba a cubrir la canasta básica de alimentos, bienes y servicios y casi uno de cada cuatro no alcanzaba a cubrir la canasta básica alimentaria.

Respecto al desempleo, en la figura 1.2 se observa según datos del INDEC, que luego del crecimiento registrado por este indicador en la hiperinflación de 1989, y a excepción de una corrección en los primeros dos años del gobierno de Menem, la tasa de desocupación evidenció una tendencia ascendente durante el mandato de Menem, tocando un pico máximo en la coyuntura de la crisis del tequila (cuando llegó al 18.4 %, en mayo de 1995); a partir de entonces, se produjo una corrección llevando el índice al 12.4 % para octubre de 1998. Sin embargo, el desempleo volvió a crecer (a tasa creciente) para los últimos meses del gobierno de Menem y también se agravó en el mandato de De la Rúa, alcanzando el 18.3 % en octubre de 2001 y el 21.5 % en mayo de 2002 (tras la crisis y caída de su gobierno) (INDEC 2003).

En cuanto a la *subocupación horaria*, se observa en la figura que la misma era elevada durante los años ochenta, alcanzando el 8.6 por ciento en la hiperinflación de 1989, el 11.3 % durante la crisis del tequila; el 16.3 % en octubre de 2001 y el 18.6 % en mayo de 2002. Sumando ambos indicadores (desempleo y subocupación) se observa que, en la hiperinflación de 1989, la población con problemas de empleo era del 16.7 %; a mediados de los años noventa, esa proporción se elevó al 29.7 % (en mayo de 1995) y luego de la crisis del 2001/2002, pasó a representar el 40.1 % (en mayo de 2002) es decir, cerca de la mitad de la población activa tenía problemas de empleo. Claramente, las estadísticas son elocuentes de la dramática situación que experimentó el país durante la crisis del 2001/2002.

En el curso de poco más de una década, el desempleo pasó de un promedio cercano al 6 por ciento (en los inestables años ochenta), a promedios de 12 % en el mandato de Carlos Menem (con un 9 por ciento

en su primer gobierno y, casi 15 % en su segundo gobierno) y, 16 % durante el gobierno de De la Rúa.

Posiblemente, los indicadores que mejor desempeño tuvieron durante los años noventa fueron la estabilidad de precios y cambiaria. *El éxito de la convertibilidad fue haber eliminado de la percepción social la inflación como problemática*, por el transcurso de casi una década. Pero dada la contracción de la demanda que se produjo hacia finales de los años noventa y la revaluación que sufrió el peso (convertible a dólar), la economía se imbuó en un período de *deflación*, que acompañó a la *recesión* registrada a partir de 1998.

De ese modo, aunque resulta paradójico que el aumento sostenido del desempleo durante los años noventa, haya ido acompañado – en el primer gobierno de Menem – de una tendencia decreciente en la pobreza e indigencia, ello podría explicarse en parte, por la estabilidad cambiaria que brindó la *convertibilidad* (en el primer lustro de los años noventa); y por la *reconfiguración del mercado laboral* (se incrementó el *cuentapropismo* producto de la privatización de empresas estatales y el avance del sector de los servicios, en un contexto de retracción de la actividad industrial). Aun así, para el segundo lustro de los años noventa, *el efecto contagio de la crisis del tequila mostró la fragilidad de la economía argentina y marcó un punto de quiebre en esa disyunción*. A partir de entonces y hasta el año 2001/2002, el desempleo registró una trayectoria en forma de «U» decreciendo, para luego crecer a finales de la década del noventa, mientras la subocupación registró una tendencia creciente, al igual que los niveles de pobreza e indigencia.

Durante la crisis del 2001/2002, todos los indicadores empeoraron y registraron sus picos máximos históricos. Esa crisis económica, social y política que lamentablemente, se cobró numerosas vidas en las protestas del 19 y 20 de diciembre de 2001,^[5] conllevó a la renuncia anticipada del presidente Fernando De la Rúa, quien luego de dimitir salió en helicóptero de la casa Rosada (21 de diciembre de 2001). Entre el 22 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002, se sucedieron tres presidencias efímeras de carácter interino,^[6] hasta que la situación se estabilizó meses después de la asunción del senador Eduardo Duhalde

[5] En 2015, la justicia determinó el sobreesimiento del presidente De la Rúa y sus funcionarios por los 5 muertos que se produjeron en las represiones de las protestas del 19 y 20 de diciembre de 2001, en los alrededores de la Casa de Gobierno; en esas jornadas hubo 117 heridos (*El País*, 14/05/2015). De acuerdo con algunos registros, los muertos a nivel país ascendieron a 33 personas (*Clarín*, 24/10/2007).

[6] Ramón Puerta, mandato presidencial del 21 al 23/12/2001; Adolfo Rodríguez Saá, mandato presidencial del 23 al 30/12/2001; Eduardo Camaño, mandato presidencial del 31/12/2001 al 01/01/2002.

como presidente provisional, el 2 de enero del año 2002 (con mandato hasta el diciembre del año 2003).^[7]

1.3 La economía argentina en los primeros tres lustros del dos mil: de la emergencia social al fracaso del asistencialismo

En los primeros días del gobierno provisional de Duhalde (2002-2003), la crítica situación en que se hallaba el país obligó a sancionar la ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (25.561/02) que entró en vigencia el 6 de enero de ese año (decreto 50/2002). La legislación establecía la «emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria», delegando en el Ejecutivo nacional las siguientes facultades (hasta el 10 de diciembre de 2003):

- El reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.
- Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.
- Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.
- Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario.

De acuerdo a la nueva legislación, el Ejecutivo nacional quedaba facultado para establecer el sistema que determine la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, así como para dictar regulaciones cambiarias. *Se derogó el régimen de convertibilidad al dólar* (ley 23.928/1991) y se dispuso que el Poder Ejecutivo reestructuraría las deudas con el sector financiero, estableciendo la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar (USD 1), solo en deudas con el sistema financiero cuyo importe en origen no fuese superior a cien mil dólares estadounidenses (USD 100.000). Se dispuso, también, que el Ejecutivo podía establecer medidas compensatorias que evitaran desequilibrios en las entidades financieras, debido al impacto de la *pesificación de las deudas*.^[8]

[7] En julio de 2002, el presidente Duhalde decidió anunciar elecciones anticipadas para marzo de 2003, cuando las mismas debían realizarse en septiembre de ese año. La convocatoria, sorpresiva para el ámbito político, tuvo lugar días después de la denominada «masacre de Avellaneda», ocurrida el 26 de junio de 2002, cuando la represión policial de una protesta (*piquete*) dejó el saldo dos personas asesinadas (Maximiliano Kosteki y Darío Santillán) y decenas de heridos.

[8] Con el fin de constituir esa garantía, la ley estableció un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de 5 años.

En lo que respecta a los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos los de obras y servicios públicos, la ley determinó que quedaban sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y, las cláusulas indexatorias. Por ello, los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas se pesificaron a la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar estadounidense (USD 1).

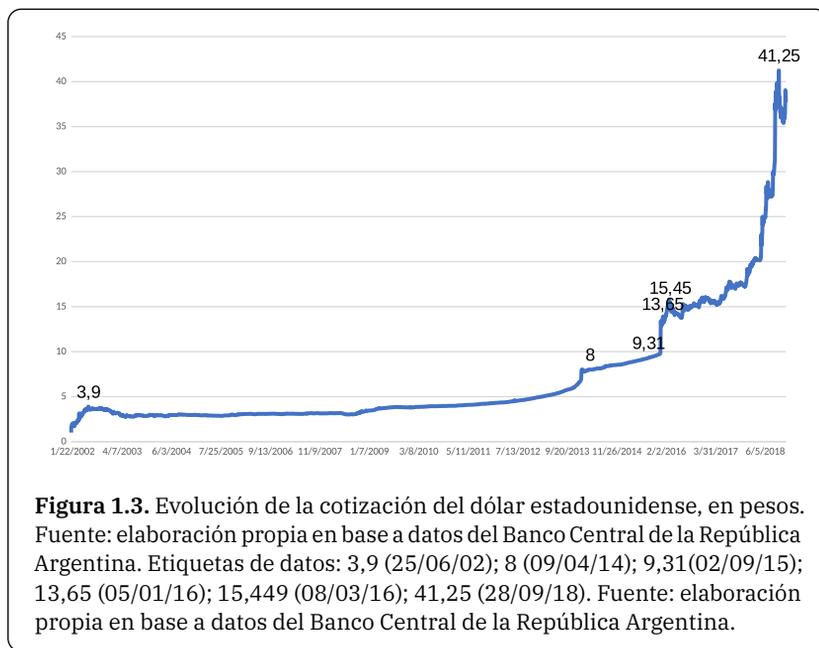
Por otra parte, se estableció que el Ejecutivo nacional dispondría los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales (denominados *bonos*) que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda de curso legal en todo el territorio del país, previo acuerdo con todas las jurisdicciones provinciales.

La legislación de emergencia también facultó al Ejecutivo nacional para regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica. Se suspendieron, por el plazo de 180 días, los despidos sin causa justificada y se dispuso que, en caso de producirse despidos en contravención a lo dispuesto por la ley, los empleadores debían abonar a los trabajadores perjudicados el *doble de la indemnización* que les correspondiese de acuerdo con la legislación laboral vigente.^[9]

En materia monetaria, la comunicación del Banco Central A 3.425/02 (11/01/2002) desdobló el mercado cambiario en un *mercado oficial* y un *mercado libre de cambio*. En dicho documento se estableció que el tipo de cambio oficial sería de \$ 1,40 por cada dólar estadounidense convalidando la devaluación oficial del 40 % en la moneda nacional. Sin embargo, a los pocos meses la cotización del dólar creció hasta llegar a su mayor valor a mediados del 2002, cuando alcanzó el cambio de \$ 3,90 / dólar (25/06/02, BCRA). Para el segundo semestre del 2002 y los primeros meses del 2003, la situación cambiaria se estabilizó, bajando la cotización a \$ 3,37 (31/12/02 BCRA), \$ 3,19 (28/02/03 BCRA) y \$ 2,98 (28/03/03 BCRA). Desde entonces, el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable, en un promedio cercano a los \$ 3, por poco más de 5 cinco años (hasta septiembre de 2008).

Las consecuencias de la salida de la convertibilidad fueron «abruptas y nefastas» para un sector de la sociedad que forzosamente mantuvo sus ahorros atrapados en el sistema bancario (*corralón*). Por el decreto 214/2002 (03/02/2002), se *pesificaron todos los depósitos en dólares estadou-*

[9] La «doble indemnización» que desde 2005 fue reducida al 50 % (decreto 1.433/2005), quedó sin efecto bajo la gestión de Néstor Kirchner (decreto 1.224/2007), cuando se dio por cumplido lo establecido en la ley 25.972/2004 (que el desempleo registrado por el INDEC alcance una cifra inferior al 10 por ciento).

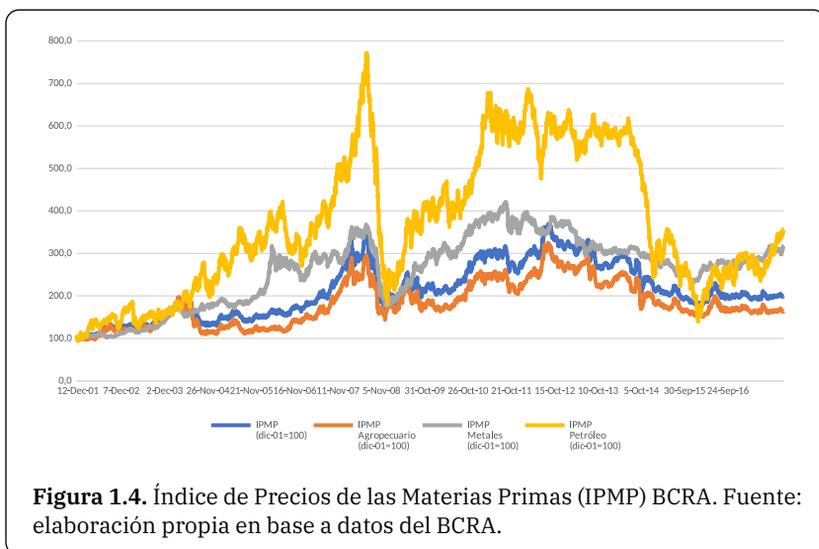


nidenses u otras monedas extranjeras en el sistema financiero, al cambio de «un peso con cuarenta centavos (\$ 1,40) por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera». Se mantuvo la *pesificación de las deudas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras* con el sistema financiero, a razón de «un peso por cada dólar estadounidense, o su equivalente en moneda extranjera» (establecido en la ley 25.561/02), pero se introdujo la posibilidad de indexar los depósitos y deudas con un Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), que sería publicado por el Banco Central de la República Argentina. Asimismo, se dispuso una tasa de interés mínima para los depósitos y máxima para los préstamos. Por el mismo decreto, el gobierno ofreció a los ahorristas que quisieran mantener sus depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario, la suscripción de un bono en dólares estadounidenses que sería emitido por el Tesoro Nacional (con un tope de USD 30 000 por titular y por entidad financiera).

«(...) A comienzos de 2002 el “corralito” fue transformado en “corralón”, que es otra cosa distinta. El corralito impide sacar efectivo de los bancos, pero continúa la libertad de mover los fondos dentro del sistema financiero. El corralón toma el depósito, le puede cambiar la moneda en la cual se realizó, pero fundamentalmente le reprograma el plazo de vencimiento. Así, un plazo fijo a 30 días se

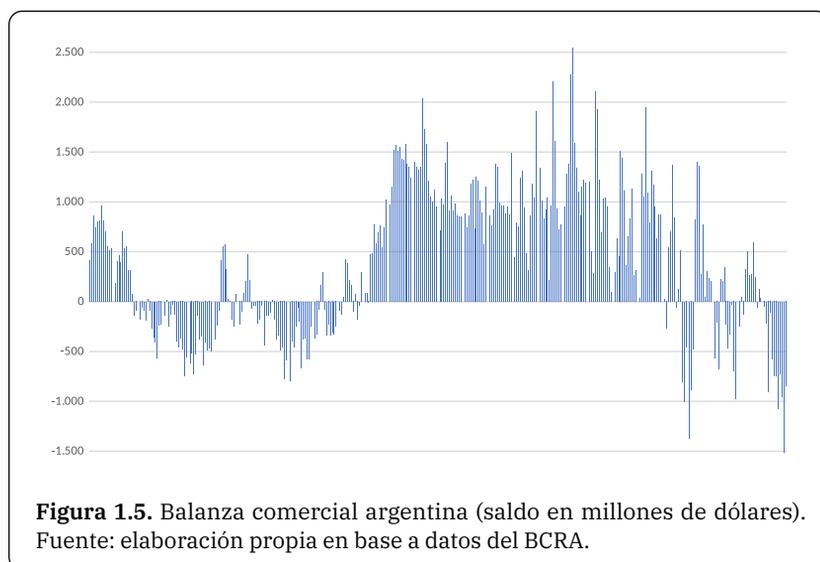
transforma en un título público a 5 años (...)» (fragmento de entrevista a Jorge Remes Lenicov^[10] por Juan Carlos De Pablo, Foro Económico, 10/05/2017).

La pesificación asimétrica y el *corralón* provocaron la pérdida de confianza en el sector bancario. Las secuelas se evidenciaron en el deterioro de la cultura del ahorro nacional, así como también, en un torrente de reclamos judiciales en contra del Estado argentino. Pese a los descabros que generó la abrupta salida de la convertibilidad y el reordenamiento forzoso de la situación monetaria, bancaria y financiera, la devaluación fue ineludible, debido a la fuga de capitales y escasas reservas que ostentaba la economía nacional para finales del 2001. En el difícil trance económico-social que significaron los primeros meses del 2002, pocos hubiesen imaginado que las materias primas alcanzarían valores históricos máximos en los primeros lustros del dos mil, constituyéndose en el salvavidas para la economía argentina. A partir del segundo semestre de 2002, el incremento en el precio de los *commodities* y la devaluación que había sufrido la moneda nacional, dieron la «bocanada de aire» para equilibrar el saldo de balanza comercial tras una década de sistemático déficit.



La crisis que golpeó a la sociedad argentina entre finales del 2001 y comienzos del 2002, generó un «revival» de prácticas típicas de la economía

[10] Jorge Remes Lenicov fue ministro de Economía, del 3 de enero al 27 de abril de 2002, bajo la gestión del presidente E. Duhalde.



informal o no registrada (véase recuadro), justificadas en la acuciante necesidad de supervivencia de distintos sectores sociales que habían quedado fuera del mercado laboral formal y/o no tenían posibilidades de inserción en el mismo. Las *economías de trueque*; la proliferación de *ferias barriales* en diversas plazas de los barrios urbanos; la expansión de los *manteros* que operan en la venta y/o reventa de productos en lugares de la vía pública; los *cartoneros*, en algunos casos niños y adultos, que revuelven los residuos urbanos en busca de material reciclable para la reventa (cartones, plásticos, vidrios, etcétera), entre otros, fueron algunas de las *múltiples expresiones de precarización de la actividad económica, que proliferaron de modo cada vez explícito y naturalizado, en la cotidianeidad de la economía argentina* (Palacio 2016, págs. 425-426). La crisis también impulsó un nuevo despertar del *cooperativismo*, en algunos casos, acompañado del fenómeno de *empresas recuperadas*, que forzosamente eran tomadas por sus trabajadores ante la posibilidad de cierre de las fuentes laborales.

Claramente, Duhalde tuvo que gestionar en una situación de zozobra agravada por la abrupta salida de la convertibilidad y posterior devaluación de la moneda, que llevaron a la pobreza y marginalidad a niveles acuciantes. La crítica situación obligó al gobierno a implementar medidas para contener la emergencia social. Entre ellas, una de las más significativas fue el decreto 165/2002 que declaró la *emergencia*

ocupacional nacional, estableciendo el Programa Jefes de Hogar (ratificado por el decreto 565/02 y reglamentado por la resolución 312/02 de MTE y SS).^[11] Comenzó de ese modo, la implementación de programas de asistencialismo (planes sociales), destinados a garantizar un ingreso mínimo a los sectores vulnerables excluidos del mercado laboral y de consumo.

«(...) Lo que hicimos, y esto también fue una discusión muy grande con muchos sectores, fue aplicar una medida que fuera absolutamente transparente: dijimos, los productos primarios, que en la nomenclatura arancelaria corresponden a los capítulos 1 a 24, tributarán 20 %, las manufacturas de origen agropecuario 10 %, y las manufacturas de origen industrial 5 %.

»A pesar de la intensa presión, esto nos permitió obtener rápidamente recursos por el equivalente de 1,5 % del PBI, y llevar adelante el programa social jefes y jefas de hogar. En abril de 2002 ya teníamos 2 000 000 de personas, a las cuales les otorgamos un subsidio que les permitió atemperar la crisis (...).

»Colaboró la gente del Diálogo Social, en particular Caritas, para controlar el programa. Por supuesto que en un programa donde están involucradas 2 000 000 de personas, es probable que haya habido alguien que se llevó 2 programas. Eran \$ 150 por persona; si alguien se llevó \$ 300, recordemos que era gente absolutamente pobre» (fragmento de entrevista a Jorge Remes Lenicov por Juan Carlos De Pablo, Foro Económico, 10/05/2017).

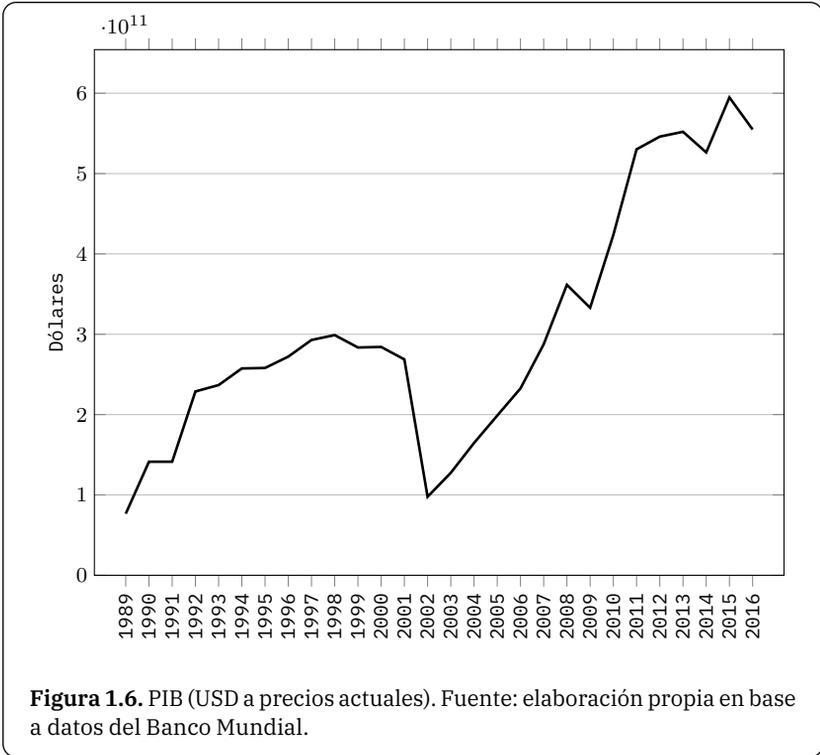
Los gravámenes a las exportaciones, fundamentalmente del sector primario (retenciones), y el relativo cierre de la economía nacional (por la fuerte devaluación del peso), posibilitaron aumentar la recaudación fiscal. Paralelamente, comenzó un proceso de sustitución de importaciones, que permitió reactivar el mercado interno, promovido desde el Estado con la implementación de regímenes de promoción industrial para la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (decreto 490/2003). Duhalde se constituyó en un referente del denominado Movimiento Productivo Argentino (MPA), el cual se define como:

[11] Decreto 165/2002, artículo 2: Créase el Programa Jefes de Hogar destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. Artículo 3: El programa tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los beneficiarios indicados en el artículo 2, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos, y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

«[...] Un espacio sin banderas partidarias, nacido en diciembre de 2000 y constituido formalmente el 21 de junio de 2001 por empresarios, dirigentes de entidades productivas, gremiales y políticas, para liberar las fuerzas creadoras argentinas, fomentar el diálogo social, equilibrar los intereses sectoriales y aportar a la construcción de un nuevo proyecto nacional fundado en el trabajo y la producción.

»El MPA surgió con el objetivo de nuclear el pensamiento productivista disperso después de más de dos décadas de predominio del sector financiero, situación ésta que derivó en un proceso de deterioro de la producción y el trabajo de los argentinos y una crisis sin precedentes en la historia del país». [12]

La recuperación de la demanda laboral, sobre todo en sectores de la industria liviana, fue evidente a partir del año 2003, acompañando el crecimiento sostenido que registró el PBI desde finales del 2002 y el primer semestre del 2003 (véase figura 1.6).



[12] Movimiento Productivo Argentino, en <http://mpargentino.com.ar>.

Recuadro: breve referencia al concepto de *economía informal o no registrada*^a

Es posible hallar vastas definiciones sobre los términos «economía no registrada» o «economía informal». Una parte de la academia considera que la economía informal es sinónimo de economía sumergida, oculta, subterránea, o no registrada (Schneider y Enste 2002, pág. 2). Para Sepúlveda (2004), en su *Diccionario de términos económicos*, los términos de economía informal, economía sumergida y economía subterránea son equivalentes, y define a la economía informal como:

«Término con que se alude a todo un sector productivo, de gran importancia tanto en las economías desarrolladas como subdesarrolladas, que se caracteriza por no responder a las consideraciones de los mercados formales. No existen factores legales que controlen su actividad, como ocurre en los demás mercados. La producción de servicios es importante (comercio), aunque también se da en el sector de los bienes. Por su mismo carácter la producción y transacciones de este sector no pueden ser contabilizados socialmente, de manera que no aparecen en las cuentas nacionales» (Sepúlveda 2004, pág. 76).

Empero, dadas las connotaciones de las terminologías, podría considerarse que las dimensiones de sumergida, oculta o subterránea se relacionan más con actividades de carácter ilícito (como el negocio de las armas, la droga o tráfico de personas, entre otros). En cambio, la economía informal, podría asociarse a todas las actividades no registradas que tienen como propósito evadir la normativa impositiva y previsional, pero cuyo carácter es lícito; es decir, que perfectamente podrían desenvolverse, de cumplir con la normativa, en el marco de la legislación vigente en cada país.^b

Pero, más allá de esta diferenciación sutil, el término economía informal puede ser complejo y abarcativo, dada la heterogeneidad de actividades y relaciones económicas que pueden incluirse dentro de este espectro. Como señala Cartaya (1987), al analizar los distintos enfoques que se han desarrollado para explicar el concepto:^c

«En el terreno empírico todos [los enfoques] parecieran tener razón. Siendo que el éxito del término informal, proviene principalmente de su ambigüedad, es posible comprobar cualquiera de los enfoques, encontrando el referente empírico que lo demuestre» (Cartaya 1987).

En el presente trabajo, se adopta esta concepción heterogénea del tema. Así, la economía no registrada o informal comprende:

- Diversas actividades económicas, cualesquiera sean las clases sociales que las desarrollan, siempre que las mismas se realicen evadiendo el pago de tributos.
- Puede referir a actividades que coexisten, y en algunos casos se complementan, con la actividad económica formal o registrada.
- Puede ser desarrollada por trabajadores autónomos, profesionales y empresarios, entre otros.
- También puede provenir del desempeño en el sector público.

De modo que, la economía informal o no registrada puede abarcar un sinnúmero de operaciones que van desde actividades diversas, de producción y comercialización de bienes y servicios, que se realizan de manera no registrada para evitar o eludir el pago de tributos, hasta actividades que pueden coexistir y/o complementarse con algunas que se desarrollan en el marco de la económica formal, es decir, registrada. Como expresa Chen (2012), más allá de los debates teóricos que el término suscita, lo interesante es lo que el mismo refiere. Así, Chen sostiene que, aun cuando el interés por la economía informal ha sufrido altibajos desde principios de la década de los años setenta, «(...) el concepto ha seguido resultando útil [... por] la importancia de la realidad que trata de reflejar: la enorme porción de la fuerza laboral global que contribuye de forma significativa a la economía mundial, pero que queda desprovista de la protección y regulación del estado» (Chen 2012, pág. 3).

Por lo tanto, la informalidad conduce a una situación de *inseguridad laboral*, que no solo involucra la inestabilidad de la fuente de trabajo (muchas veces los trabajadores son perseguidos u hostigados por operativos de control gubernamental – donde sus mercaderías pueden ser incautadas, o por los propios vendedores registrados, que se ven perjudicados por la competencia desleal); sino también, profundiza la *desigualdad* – en términos del goce pleno de los beneficios de la seguridad social (protección presente y futura del trabajador y su familia), que sí alcanza a los trabajadores formales.

^a Para otras definiciones, véase el capítulo de Gabriel Celave en este volumen.

^b En el presente trabajo se emplean los términos economía no registrada o economía informal como sinónimos. Sin embargo, la denominación de *ilícita* no será utilizada como sinónimo a las anteriores, ya que se considera que esta última involucra actividades que no solo se realizan al margen de la ley, sino de la ética y las buenas costumbres (como el tráfico de drogas, armas o trata de personas). En el caso de la venta de mercaderías con copias de marcas patentadas, fenómeno común en

los puestos no registrados, pese a que la misma también podría catalogarse como actividad ilegal (por la transgresión de las normas de propiedad intelectual), se considerarán incluidas en las actividades no registradas o informales.

c El enfoque desarrollado por la OIT; el enfoque neomarxista; el enfoque de la economía negra; el enfoque neoliberal. Véase Cartaya (1987).

Durante la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), el gobierno profundizó el intervencionismo estatal adquiriendo rasgos *neo-benefactores*. La economía pasó *de la recuperación al crecimiento económico* en el primer lustro de los años dos mil; el PBI registró tasas de crecimiento inéditas en la historia del país (denominadas *tasas chinas*).^[13] Por esos años, los precios de las materias primas fueron excepcionalmente favorables para la economía argentina, permitiendo una importante acumulación de reservas en el Banco Central.^[14] La recomposición de divisas posibilitó al gobierno iniciar la salida del default (declarado por el efímero presidente Rodríguez Saá, 2001), renegociando la deuda con acreedores privados.^[15] No conforme, el 3 de enero de 2006, Néstor Kirchner decidió saldar por adelantado la deuda que mantenía el país con el FMI, por un monto cercano a 9 810 millones de dólares.^[16] El propósito fue conseguir un mayor margen de autonomía en las decisiones de política económica nacional.^[17]

Por otra parte, el gobierno de Kirchner no solo contó con un contexto internacional favorable desde el punto de vista económico y político (regional y mundial), sino que logró una mejora significativa en algunos indicadores sociales y macroeconómicos. Como se observa en las figuras 1.9 y 1.10, la caída de la pobreza y la indigencia fue sostenida hasta el año 2006, llegando a reportar niveles aproximados a los que había en el país, previo a la crisis de hiperinflación de Alfonsín (26.9 % y 8.7 por

[13] En el período 2003-2008, el PBI registró una tasa de crecimiento anual promedio de 8.5 por ciento (D'Elía 2009). Cabe señalar que, algunos analistas cuestionan esas cifras de crecimiento del PBI, debido al sesgo que adquirió el organismo a partir del año 2007 (Coremberg 2014).

[14] Al asumir Néstor Kirchner, las reservas eran de 11 048 millones de dólares (26/05/2003). El 14/01/2005, cuando el gobierno lanzó la primera operación de canje de deuda en default, las reservas ascendían a 19 795 millones de dólares (BCRA).

[15] El 15 de abril de 2005 finalizó el primer canje de deuda. Argentina renegoció unos 81 800 millones de dólares, con una adhesión del 76.15 % de los bonistas (*La Gaceta*, 30/07/2014).

[16] *El País*, 03/01/2006. Al momento de cancelar la deuda con el FMI, las reservas ascendían a 28 078 millones de dólares (BCRA).

[17] Pese a los desembolsos internacionales, al finalizar su gobierno (el 10/12/2007), las reservas en el BCRA ascendían a 45 566 millones de dólares, representando un crecimiento superior al 312 % de los activos que tenía el BCRA en mayo de 2003.

ciento respectivamente). En el caso del desempleo, también se produjo una caída sostenida de la desocupación y subocupación hasta el año 2006, cuando el desempleo llegó al 8.7 por ciento y la subocupación al 10.8 % (aunque estos últimos niveles eran más elevados que los registrados durante la hiperinflación de Alfonsín).

Cabe señalar que varios analistas enfatizaron en la caída significativa que registró el empleo asalariado no registrado (ENR) centralizando el análisis fundamentalmente en el Gran Buenos Aires, entre los años 2003/2004 y 2007/2012 (cfr. Bertranou y Casanova 2014;^[18] Novick 2007^[19]). Sin embargo, la economía informal y casos como la feria La Salada lo evidencian, continuaron existiendo e incluso expandiéndose durante ese período. Además, desde el año 2013, algunos informes de la CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa) comenzaron a advertir sobre el crecimiento significativo de la actividad informal a través de la expansión de las «Saladitas» (réplicas en menor escala de la feria La Salada).^[20]

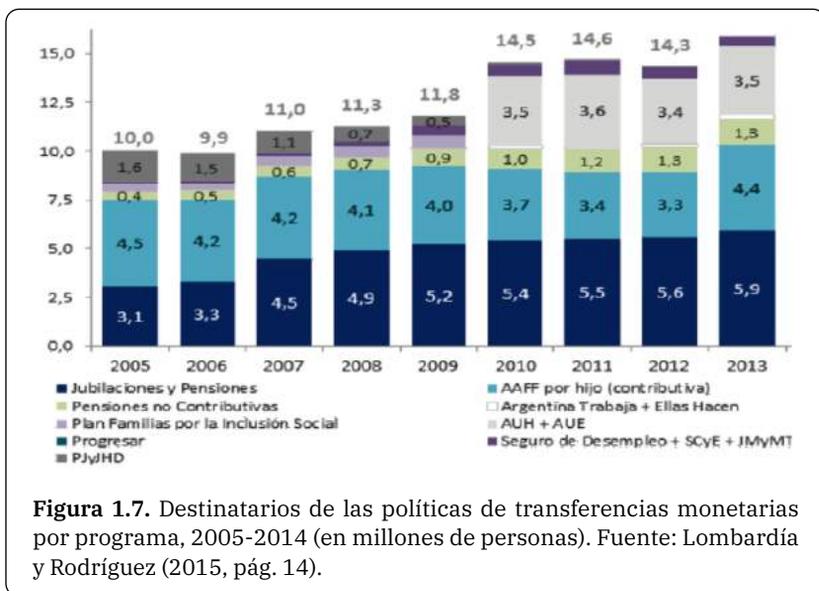
Otro indicador que reflejó la dificultad de la economía argentina para la creación de empleo formal fue en el aumento en la cantidad de beneficiarios de *programas de transferencias monetarias no contributivas* por parte del Estado (planes sociales), especialmente a partir del año 2007 (véanse figuras 1.7 y 1.8). Posiblemente, un aspecto que podría explicar la disidencia entre las estadísticas del INDEC (incluso previo a la intervención del organismo) y la percepción de la realidad socioeconómica, es la metodología utilizada por las Encuestas Permanentes de Hogares (base de los estudios que registran la fuerte caída del ENR), para estimar la cantidad de «ocupados» que difunde el INDEC.^[21]

[18] Reflejan una caída en el ENR, del 44.5 % (2004) al 33.6 % (2012) (Bertranou y Casanova 2014, pág. 34).

[19] Refleja una caída en el ENR del 18 %, desde 49 % a poco más de 40 %, entre 2003-2007 (Novick 2007).

[20] Según un relevamiento efectuado en 2013 por la CAME, en 357 ciudades, en 111 de ellas se encontró como mínimo una Saladita. En total, se relevaron 484 Saladitas (149 más que en julio de 2012, cuando se lanzó el primer relevamiento nacional), con 31 378 puestos fijos instalados. Además, en las ciudades con Saladitas se relevaron 11 754 manteros en la vía pública. Solo en Capital Federal, se detectaron 111 Saladitas (un crecimiento espectacular, dado que en julio de 2011 había solo 30) (*La Nación*, septiembre 2013, págs. 1-3).

[21] A partir del año 2003, el INDEC aplicó una nueva metodología para las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH). En su informe, el INDEC (2003) detalla que, en la EPH histórica, se consideraban ocupados quienes desarrollaban, en un período de referencia dado, una actividad laboral. Es decir, es el conjunto de personas que: trabajó por lo menos una hora en la semana de referencia en forma remunerada; trabaja habitualmente 15 horas o más semanales sin pago; no trabajó en la semana pero mantiene el empleo; incluye a los suspendidos por

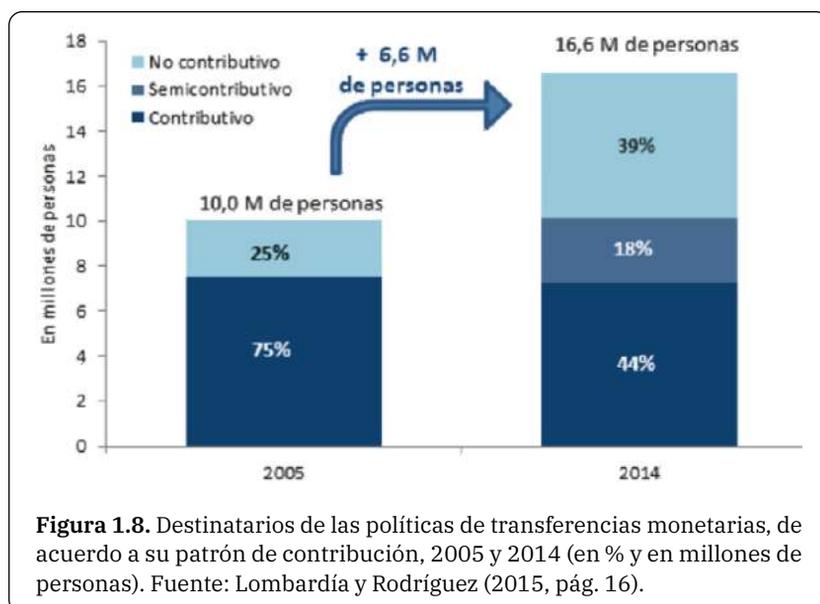


Claramente, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la situación socioeconómica mejoró de modo significativo. Aun así, las elevadas cifras de pobreza y desempleo o subocupación, hacían advertir que dichas problemáticas ya eran estructurales en la economía argentina.

Asimismo, pese a la mejora de la situación macro y microeconómica del país, en enero de 2007, el gobierno de Néstor Kirchner decidió llevar adelante la intervención del INDEC, por lo que ese año figura como un punto de inflexión para las estadísticas oficiales, que desde entonces,

menos de un mes y a los de 1 a 3 meses que no hayan buscado activamente trabajo en la semana de referencia. En la EPH reformulada (2003), la definición de a quien se considera ocupado no varía; sin embargo, se introdujeron los siguientes cambios: se incorpora a los trabajadores sin pago aunque hayan trabajado menos de 15 horas semanales; se explicita en el cuestionario la indagación sobre las actividades no visualizadas por la población; se incluye a los que no trabajaron en la semana por ciertas causas laborales (rotura de equipos, mal tiempo, etcétera) solo si el tiempo de retorno es de hasta 1 mes; se incluye a aquellos suspendidos a los cuales se les mantiene el pago independientemente del tiempo de la suspensión; se mejoran los criterios para determinar a las personas que no trabajaron pero tenían empleo.

empezaron a ser cada vez más cuestionadas por su falta de representatividad.^[22]



Para algunos analistas, la intervención del INDEC fue decidida porque el organismo había comenzado a relevar una tendencia incipiente al incremento en el nivel general de precios (inflación). Víctor Becker ex director de Estadísticas Económicas del INDEC, sostiene que:

«(...) la intervención del organismo en cuestión ordenada por Néstor Kirchner en 2007, obedeció a un plan deliberado cuyo único objetivo fue el de eximir al gobierno del costo político por usar los excedentes tributarios generados por la inflación».^[23]

A partir de entonces, el INDEC no solo fue «politizado», sino que arbitró de manera sesgada la metodología de medición de la inflación y, otros indicadores como pobreza e indigencia. De ese modo, mientras las problemáticas se estaban transformando en estructurales, no eran reflejadas por las estadísticas del organismo, que seguía evidenciando una reducción de la pobreza, indigencia y desempleo entre otros. Ello explica la paradoja de que, paralelamente al crecimiento a *tasas chinas* que

[22] La intervención del INDEC fue levantada en 2016, durante la gestión del presidente Mauricio Macri.

[23] *Tribuna*, 10/02/2014.

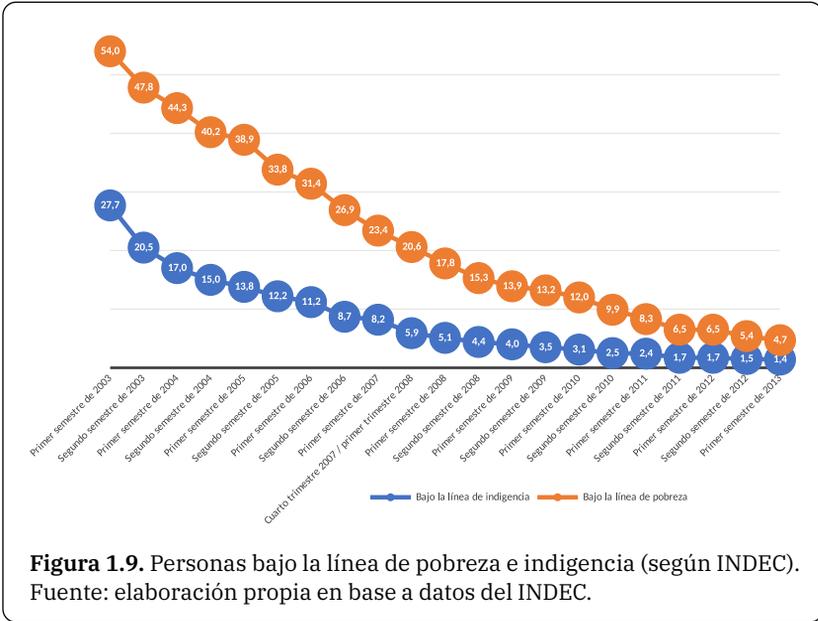


Figura 1.9. Personas bajo la línea de pobreza e indigencia (según INDEC). Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

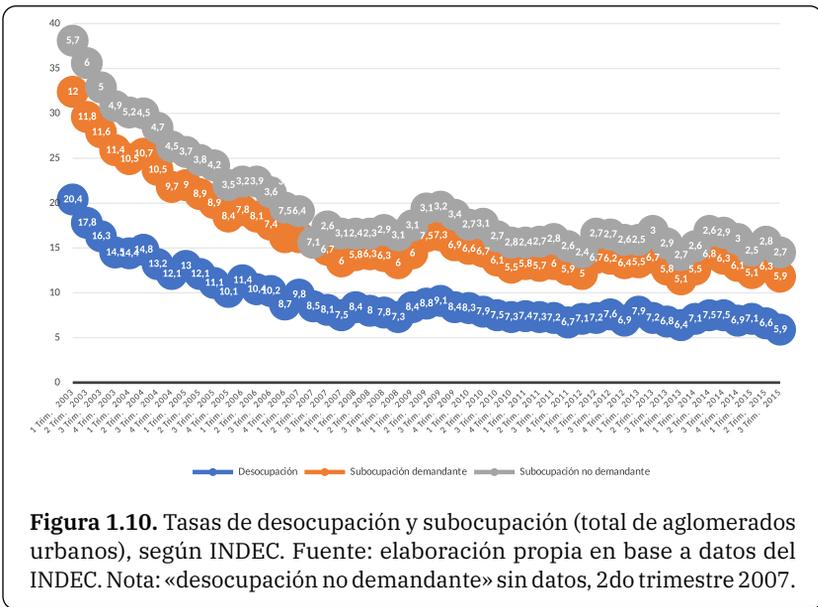


Figura 1.10. Tasas de desocupación y subocupación (total de aglomerados urbanos), según INDEC. Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC. Nota: «desocupación no demandante» sin datos, 2do trimestre 2007.

registró el INDEC durante esos años, la exteriorización de la economía informal continuó creciendo.

Hacia el segundo lustro de los años dos mil, nuevos desafíos emergieron para la economía argentina, así como nuevas paradojas. Entre los últimos meses del gobierno de Néstor Kirchner y, el inicio del primer mandato de su esposa Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), se evidenciaron importantes desajustes en la economía doméstica y mundial.

Desde el punto de vista político-institucional, hubo quienes supusieron que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner produciría una renovación con más transparencia, respecto a las prácticas políticas del mandato de su esposo. Sin embargo, ello no aconteció y algunas operatorias cuestionadas del anterior gobierno prosiguieron durante este período.

En la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, el INDEC continuó intervenido y las estadísticas del organismo fueron distanciándose cada vez más de la realidad socioeconómica. Asimismo, en la búsqueda de un mayor margen de autonomía respecto al FMI, el gobierno decidió a partir de febrero de 2008, no aceptar las auditorías que establece el artículo IV de ese organismo. Algunos analistas especularon que el propósito fue evitar cuestionamientos a las estadísticas oficiales, por parte del organismo internacional.^[24]

Por otra parte, desde comienzos del 2008 debió afrontar crecientes conflictos sociales y políticos, cuando su ministro de Economía Martín Lousteau, intentó incrementar los derechos sobre las exportaciones primarias (en niveles que los productores/exportadores consideraban confiscatorios). La resolución 125 suscitó una inesperada reacción por parte de los representantes del campo y sectores de la sociedad que se movilizaron en contra del gobierno, generando un importante conflicto social, con repercusión y apoyo mediático. Se inauguró una era de crecientes *movilizaciones populares* que se agudizaron en el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Si bien la «125» no prosperó en el Senado, por el *voto no positivo* del vicepresidente Julio Cobos, le costó el cargo al entonces ministro Lousteau, reemplazado por Carlos Fernández (24/04/2008).

Para finales de ese conflictivo año, el gobierno consiguió la sanción de la ley 26.425 (20/11/2008), que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado por un régimen solidario de reparto. La legislación puso fin

[24] infobae.com, 24/01/2016.

al sistema de capitalización de las AFJP,^[25] brindándole al gobierno una nueva fuente de financiamiento para afrontar las repercusiones de la crisis internacional desatada en septiembre de ese año. Aunque Argentina no fue inmediatamente afectada por dicha crisis^[26] debido a que no compartía las vulnerabilidades de las economías desarrolladas, en el mediano plazo inevitablemente sufriría los efectos de las consecuencias mundiales.^[27]

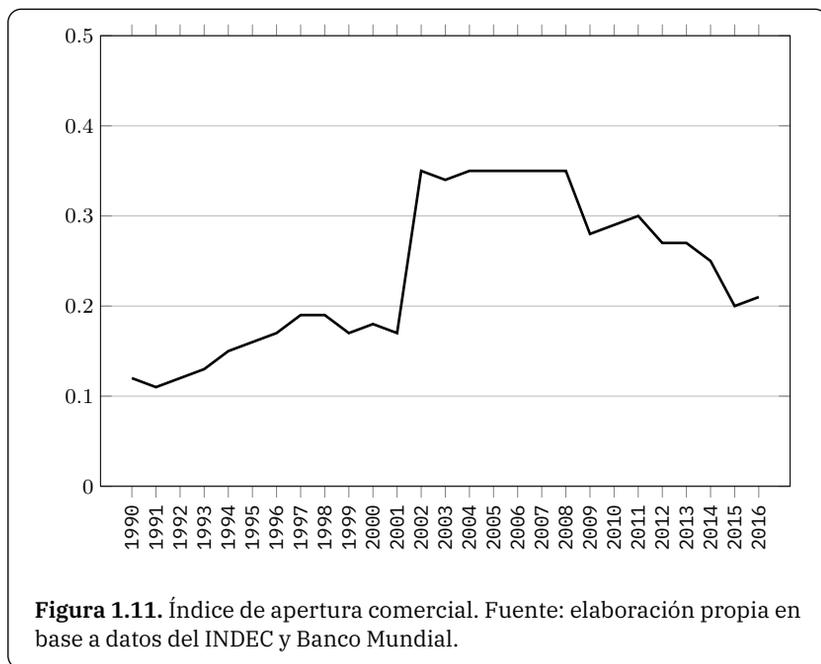
Como se observa en la figura 1.6, luego de una importante corrección en el año 2009, el PBI continuó su senda alcista durante 2010 y 2011 año que inauguró el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). Desde el año 2012, la tasa de crecimiento disminuyó evidenciando una ralentización que no era totalmente reflejada por las estadísticas socioeconómicas del INDEC (los índices de pobreza e indigencia continuaron exhibiendo una tendencia decreciente). La ralentización obedeció a varios factores, entre otros, al recalentamiento de la economía doméstica por crecientes restricciones que imponía la capacidad instalada, en un mercado cada vez más protegido (véase figura 1.11). Además, también fue producto de un elevado gasto público y constante emisión monetaria que repercutieron sobre el nivel general de precios. A ello se sumaron los efectos de la recesión mundial. Claramente, los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner estuvieron signados por un contexto mundial mucho menos favorable que el experimentado por Néstor Kirchner.

De ese modo, una problemática que descolló en este período fue la *inflación* que volvió a instalarse en la economía argentina (luego de más de una década de haber desaparecido de la percepción social y las registraciones contables el «ajuste por inflación»). Pese a no ser reflejado por el INDEC, el incremento en el nivel general de precios venía percibiéndose desde 2007, pero empezó a ser una preocupación cuando la economía entró en desaceleración. La disconformidad de diversos sectores sociales por la pérdida de credibilidad del organismo motivó a que, desde el año 2011, algunos diputados de la oposición decidieran elaborar y difundir el denominado índice de precios al consumidor del congreso nacional

[25] Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

[26] Incluso, en la 63^ª Asamblea General de Naciones Unidas, la presidente Cristina F. Kirchner habló del «efecto jazz» para referir a la crisis desatada en Estados Unidos (*LM Neuquén*, 24/09/2008).

[27] En los primeros meses del 2009 los precios de los commodities mostraron una reticencia a la baja, debido a la sostenida demanda de alimentos y, también, a que las materias primas operaron como refugio de inversiones frente a circunstancias de incertidumbre y desequilibrio mundial.

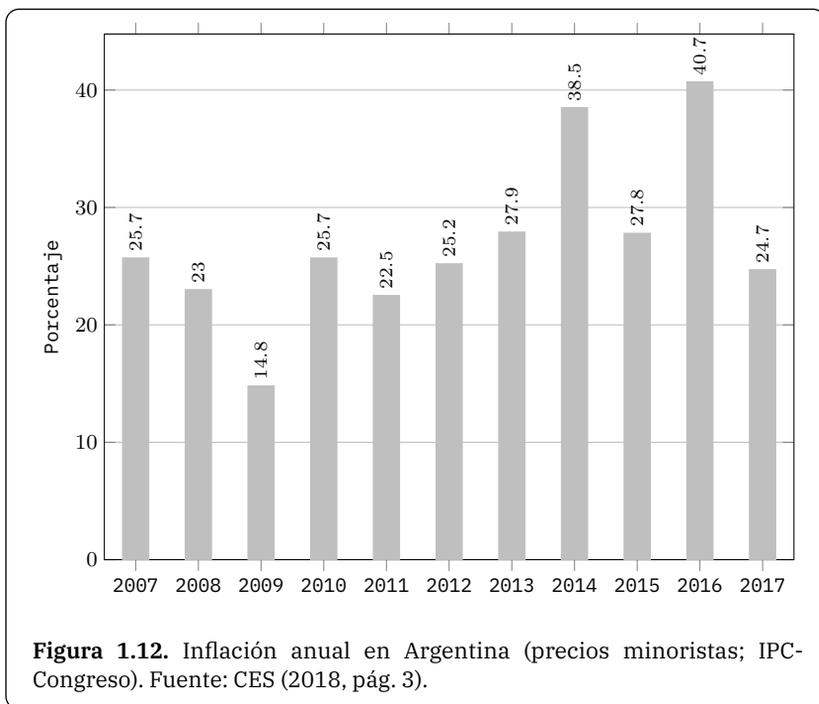


basado en un promedio de datos relevados por consultoras privadas.^[28] Como señala D'Agostino (2015), basándose en estadísticas difundidas por el Estudio GB de Graciela Bevaquial,^[29] en el período 2007-2014 la inflación promedio fue del 25.27 % anual; y la base monetaria se incrementó en promedio anual de 24.49 %, verificándose la estrecha relación entre ambas variables.

En el año 2012, la prolongación de la recesión mundial puso un techo al crecimiento de los emergentes, al confirmarse el quiebre en la tendencia alcista en los precios de las materias primas. En el mercado local, el gobierno decidió profundizar la tendencia proteccionista, iniciada en 2008 tanto desde la operativa cambiaria como comercial. En el mercado

[28] Desde mayo de 2011, la ex diputada nacional Patricia Bullrich y otros diputados de la oposición publicaron el índice de precios al consumidor (IPC Congreso), elaborado por consultoras privadas que adujeron ser silenciadas por autoridades del gobierno nacional, bajo la amenaza de recibir fuertes multas. El índice fue publicado en forma mensual e interanual, surgiendo del promedio de los datos obtenidos a través de esas consultoras. Se publicó hasta octubre de 2015 (Observatorio Económico Social, UNR).

[29] Ex directora del IPC en el INDEC (desplazada tras la intervención del organismo).



de divisas, las restricciones para residentes locales se habían instaurado con la comunicación «A» 5085 del BCRA (27/06/2010), que estableció el control por cuenta del Estado para la compra de moneda extranjera destinada a la formación de activos externos (sin la obligación de una aplicación posterior específica), cuando las operaciones superasen los 250.000 dólares anuales. Las restricciones se tornaron más estrictas desde finales del 2011, cuando la comunicación «A» 5.239 del BCRA (28/10/2011) creó el Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias implementado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a través de la resolución general 3.210/2011, que indicaba si la operación era «validada» o «con inconsistencias». Posteriores comunicaciones del BCRA y resoluciones de la AFIP fueron restringiendo cada vez más la posibilidad de acceso a las divisas por tenedores locales, con el fin de atesoramiento. La contrapartida del endurecimiento del control de cambios (que mediáticamente se denominó *cepo*), fue la ampliación de la brecha cambiaria entre el «dólar oficial» y el «dólar paralelo» (*blue*). Las medidas respondían a la imperiosa necesidad de restringir la fuga de reservas; sin embargo, dieron lugar a diversas maniobras para

aprovechar la brecha cambiaría por quienes tenían la posibilidad de acceder a compras en el exterior con tarjetas de crédito y/o, mediante otras operatorias financieras (concretadas a tipo de cambio oficial).

Por otra parte, desde finales del 2012, Argentina empezó a tener traspies en materia judicial internacional, a causa de las demandas realizadas por un conjunto de acreedores que habían obtenido un aval a sus peticiones en la Justicia de Nueva York (*holdouts* también denominados *fondos buitres*).^[30] Esta situación complicó aún más la posibilidad de acceso al financiamiento internacional por parte del país,^[31] llevando a que en el año 2014, el gobierno decidiera acudir a un préstamo financiero (*swap*) de China, para afrontar la fuga de reservas que se profundizó para ese entonces.^[32]

Finalmente, otra paradoja del período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue que, a partir de 2013, el INDEC dejó de publicar los indicadores de pobreza.^[33] Sin embargo, en la 39 Conferencia de la FAO que tuvo lugar en junio de 2015, la presidente Fernández de Kirchner recibió una distinción de ese organismo para la Argentina, por haber cumplido uno de los Objetivos del Milenio (relacionados con la erradicación del hambre y la pobreza). En dicha ocasión, la presidente afirmó:

«Hoy el índice de pobreza se ubica por debajo del 5 por ciento, y el índice de indigencia en 1.27 por ciento, lo que ha convertido a la Argentina en uno de los países más igualitarios (...). Lo que ha contribuido a que la Argentina erradicara el problema del hambre fue precisamente la existencia del Estado. Y de un Estado con políticas públicas muy activas, muy focalizadas en este problema».^[34]

- [30] Son los *holdout investors* denominados fondos buitres, que no aceptaron el proceso de canje de la deuda en default (realizado inicialmente en el 2005, y reabierto en el 2010), e interpusieron un recurso ante la Corte de Nueva York a fin de cobrar todo lo adeudado por el Estado argentino, obteniendo la ratificación de su demanda en el alto tribunal, para fines del año 2012 (*The New York Times*, 22/11/2012).
- [31] Durante la presidencia de Néstor Kirchner, Argentina había estrechado lazos financieros con el gobierno de Hugo Chávez, cuyo país compró bonos argentinos entre 2005 y 2008 por casi USD 5.500 millones. La última operatoria importante de compra de bonos por parte de Venezuela se realizó en 2008 (*Infobae*, 05/03/2013).
- [32] *Infobae*, 18/07/2014. La especulación sobre el dólar creció en el transcurso de 2014, tras la fuerte devaluación que convalidó el gobierno en los primeros meses de gestión del ministro de Economía, Axel Kicillof (en enero de 2014, el dólar oficial pasó de 6,545 a 8,015 pesos BCRA).
- [33] La última medición de pobreza que publicó el INDEC en 2013, fue de 4.7 por ciento. Las estimaciones privadas y centros de estudios arrojaban índices de 20 % (*ambito.com*, 27/09/2016).
- [34] *La Nación*, 08/06/2015.

Los dichos de Cristina Fernández de Kirchner fueron ratificados por su jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, quien expresó una controvertida frase refiriendo a que Argentina tenía menos pobreza que Alemania.^[35] Sin embargo, la contrapartida de esa falacia fue que los programas de asistencia social fueron prorrogados y ampliados durante esos años de gobierno a fin de contener diversas expresiones de vulnerabilidad social (véanse las figuras 1.7 y 1.8). Además, en 2018, un informe de la CEPAL arroja que la diferencia entre la pobreza medida por Argentina, en 2014, (2.3 por ciento) y la relevada por el organismo de acuerdo a una nueva metodología de medición (24.9 %), fue de 22.6 puntos porcentuales (CEPAL 2018, pág. 84).

El *asistencialismo* que se instauró a modo de emergencia en la gestión provisoria de Eduardo Duhalde, se transformó en permanente durante los gobiernos Kirchner. En cierto modo, la permanencia se justifica por la obligación social de reconocer un derecho básico de consumo, a familias excluidas del mercado laboral formal (a quienes se concede la Asignación Universal por Hijo (AUH), entre otros planes de asistencia social); pero también, es un reconocimiento explícito de las *limitaciones que tiene la economía argentina para crear fuentes de trabajo formales y sustentables en el mediano y largo plazo*.^[36]

«Hacia 2005 el único programa de transferencias monetarias no contributivo relevante en términos de cobertura de personas era el PJJHD con 1.6 millones y en un segundo lugar las PNC con 0.4 millones.

»En los años posteriores esta matriz se va complejizando en cuanto a la oferta de programas, tratando de identificar nuevos colectivos hacia el interior de la población en situación de vulnerabilidad: hijos de trabajadores informales (AUH y AUE),^[37] jóvenes desocupados o que trabajan informalmente (Más y Mejor Trabajo, PROGRESAR), personas con trayectorias laborales frágiles (SCE),^[38] adultos mayores que cumplan con los requisitos de edad jubilatoria pero no

[35] *La Nación*, 09/06/2015.

[36] La valoración mayoritariamente positiva, en Argentina, sobre los planes sociales como mecanismos necesarios para contener las expresiones de vulnerabilidad social, es destacada por Cruces y Rovner (2008), quienes analizan los resultados de una Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), efectuada entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007, en el marco del proyecto Política de Ingresos en Argentina de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

[37] Asignación por Embarazo para Protección Social fue creada en 2011, como asignación mensual por embarazo desde la semana 12 de gestación, para trabajadoras informales, servicio doméstico y desempleadas (ANSES).

[38] Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a brindar apoyo en la búsqueda de empleo a trabajadores desocupados migrados del PJJHD -Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Lombardía y Rodríguez 2015, pág. 11).

cuenten con los años de aportes estipulados (moratoria previsional), trabajadores de empresas en situación de crisis (REPRO),^[39] trabajadores que deseen incorporarse al trabajo registrado en asociación cooperativa (Ingreso Social con Trabajo y Ellas Hacen). A su vez, permanecieron los tradicionales programas como Jubilaciones y Pensiones (contributivas), AAFF^[40] (contributivas), PNC^[41] y el Seguro por Desempleo (contributivo) (...) mientras que en 2005 el 75 % de los programas de transferencias monetarias correspondían a iniciativas contributivas, en 2014 este valor se reduce a 44 % en tanto que la incidencia de los programas no contributivos cuenta con 39 % y los semicontributivos con 18 %» (Lombardía y Rodríguez 2015, pág. 15).

Por otra parte, la proliferación de los programas asistencialistas, muchos repartidos por intermediarios políticos (*punteros*), dio lugar a diversas sospechas y denuncias sobre la utilización de los fondos públicos con fines de *clientelismo político*. En 2015, ante diversos reclamos de sectores de la oposición, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió convertir en ley la movilidad automática de la Asignación Universal por Hijo (AUH),^[42] de la Asignación por Embarazo (AUE) y el resto de las asignaciones familiares.^[43]

Por último, en los años de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la economía informal creció de modo significativo. Argentina continuó recibiendo un creciente flujo inmigratorio (principalmente de países latinoamericanos, pero también de algunas regiones de África), parte del cual fue absorbido por el sector de economía informal. Asimismo, pese a la implementación de leyes de promoción del empleo registrado (ley 26.476/08) y de la ley 26.940/14 que creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), las autoridades gubernamentales parecieron evidenciar no solo una actitud de tolerancia frente al avance de la informalidad, sino un sorprendente fomento a dicha actividad.^[44] Claramente, la exteriorización de la economía informal es un síntoma

[39] Programa de Recuperación Productiva, destinado a conservar fuentes de trabajo en empresas en crisis (Lombardía y Rodríguez 2015, pág. 11).

[40] Asignaciones familiares (destinadas a trabajadores formales).

[41] Pensión No Contributiva, destinada a poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad, que no cuentan con apoyo económico (Lombardía y Rodríguez 2015, pág. 13).

[42] Subsidio que desde el año 2009 se implementaba por decreto del Poder Ejecutivo 1.602/2009.

[43] *iProfesional*, 13/07/2015.

[44] En el año 2012, tuvo lugar una gira comercial que realizaron representantes del Ministerio del Exterior con representantes de la feria «La Salada» (uno de los mayores centros de economía informal de Argentina, e incluso de América Latina), en la cual la Cancillería argentina promocionó la posibilidad de generar exportaciones hacia África, provenientes de dicha feria.

de la pobreza estructural, que no era reflejada por las estadísticas que proporcionaba el organismo público (INDEC).

1.4 Principales desafíos para la política económica argentina en el siglo XXI

Entre las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras dos del XXI, Argentina atravesó por distintos ciclos económicos y políticos que, en los últimos años, parecieron anticiparse a los cambios mundiales. No obstante, pese a las diversas gestiones de gobierno (con diferentes idiosincrasias e ideologías), la sociedad ha visto consolidarse como estructurales, ciertas problemáticas que se venían arrastrando desde las últimas décadas del siglo XX; fundamentalmente, la pobreza, el desempleo y, su reflejo en la informalidad económica; solo basta con observar el significativo crecimiento que han experimentado las denominadas «villas»^[45] en el ámbito urbano de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. A esta situación se añadió, en los últimos años, el retorno de la inflación.^[46]

Los *planes sociales* programas asistencialistas, que se instauraron a modo de emergencia en el 2002 (como respuesta novedosa de la política económica para paliar la profunda crisis que se experimentaba por aquel entonces), se prorrogaron, expandieron y complejizaron bajo los gobiernos Kirchner, adquiriendo algunos de ellos carácter permanente. Claro está que, existe una *obligación social* de reconocer un derecho básico de consumo, a familias excluidas del mercado laboral formal (a quienes se concede la Asignación Universal por Hijo, entre otros programas de asistencia social); pero también, el significativo número de beneficiarios que perciben esas transferencias monetarias no contributivas, es un fiel reflejo de las severas limitaciones que tiene la economía argentina para crear fuentes de trabajo formales y sustentables en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, la compleja diversidad de planes sociales y, la metodología de relevamiento estadístico (posiblemente cuestionable), fueron disfrazando en cierto modo, la verdadera problemática del desempleo en la economía argentina. Cuando la economía doméstica creció y, el contexto internacional fue favorable a las exportaciones argentinas (como ocurrió durante la gestión de Néstor Kirchner), la situación socioeco-

[45] Asentamientos habitacionales precarios, que generalmente se instalan sobre terrenos inhabitados, que son «tomados» al Estado y/o a particulares.

[46] Esto condicionó el desempeño de la economía argentina en la segunda mitad del siglo XX (a excepción de la década del noventa, cuando fue erradicada por el programa de convertibilidad cambiaria). Bajo diversos gobiernos, la inflación justificó la implementación de programas de *shock económico*.

nómica fue relegada de la mesa de discusión de los sectores políticos predominantes. Sin embargo, cuando la economía doméstica empezó a ralentizarse y los efectos de la recesión mundial afectaron el equilibrio macroeconómico de la balanza de pagos (como ocurrió en las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner), la economía nacional se imbuó en el controvertido fenómeno de la *estanflación*, problemática que junto a las ya mencionadas, tampoco fue capaz de resolver la actual gestión del presidente Mauricio Macri (rumbo a completar la segunda década del siglo XXI).^[47]

En una coyuntura condicionada por problemas estructurales (inflación, desempleo, pobreza e informalidad), el asistencialismo se convierte en una pesada carga para los contribuyentes de un Estado históricamente deficitario que se haya ante el dilema de la dificultad de incrementar aún más la elevada presión tributaria (que recae fundamentalmente sobre sectores formales de la economía), o seguir recurriendo al emisionismo (que agravaba la problemática de la inflación).

Quizás por convicción ideológica, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner sostuvo la retórica de las bondades cualitativas de la creación del dinero, sin reconocer las repercusiones inflacionarias que se fueron gestando en la economía doméstica. Asimismo, cuando el mercado argentino se volvió crecientemente proteccionista en su período de gobierno, la autarquía fue a costa de agravar el proceso inflacionario, que no era reflejado por las estadísticas oficiales que proporcionaba el INDEC (como tampoco lo eran, las problemáticas del desempleo, pobreza, indigencia e informalidad).

No obstante, la realidad económica se impuso a la retórica oficial y terminó deslegitimando a un gobierno que en 2011, había recibido un significativo apoyo electoral (54 % de los votos). Los errores de política doméstica, los cuestionados alineamientos internacionales y el deterioro de la imagen del partido gobernante (por crecientes denuncias de corrupción), precipitaron la finalización de un ciclo político que había inaugurado Néstor Kirchner y que dejó profundas secuelas en el ámbito político y social del país, así como una sociedad fragmentada entre quienes se pronunciaban a favor o en contra del «kirchnerismo».

Más allá del signo político que sostengan los gobiernos de turno, el desafío de la economía argentina sigue siendo el poder generar *inclusión sustentable* desde el punto laboral y desde el punto de vista fiscal, en

[47] El abordaje de la gestión económica del presidente Mauricio Macri excede los objetivos del presente trabajo. Sin embargo, hacia finales del año 2018, los indicadores económicos parecen confirmar lo sostenido en el presente trabajo: la inflación, pobreza e informalidad persisten como problemáticas estructurales, pese a los distintos ciclos políticos en la economía argentina.

un contexto de tendencia creciente de la población económicamente activa y, de vertiginoso avance del desarrollo tecnológico (que, tal como fue en el pasado, no deja de representar una potencial amenaza para la sustentabilidad de fuentes de trabajo «rentablemente automatizables»).

La economía informal o no registrada, seguirá existiendo como históricamente ha sucedido; sin embargo, esta problemática tiene incentivos para crecer en contextos de crisis económicas, de alta inflación y de elevada presión tributaria (sobre todo, en sociedades donde los contribuyentes no perciben que sus transferencias monetarias se transformen en bienes públicos de calidad, y/o tienen la percepción de un elevado nivel de corrupción en la gestión política). Aunque la informalidad tiene el beneficio de procurar recursos a una porción importante de la población que se ve privada del acceso al mercado formal (registrado) de trabajo, por otra parte, limita las oportunidades presentes y futuras de esos sectores laborales profundizando la *desigualdad social*. La informalidad, claramente, es una forma de exclusión, que está asociada a la inseguridad y precariedad laboral. Además, aun cuando gran parte de los trabajadores que se desenvuelven en la informalidad perciben asignaciones sociales que no les generan la obligatoriedad de una contraprestación laboral, ello también genera un factor de desincentivo para la búsqueda y generación de empleo registrado.

Finalmente, no debe perderse de vista que la informalidad restringe las fuentes de recursos fiscales para el óptimo funcionamiento del Estado, presionando sobre aquellas economías que muestran mayor propensión al déficit fiscal, obligándoles a financiarse, ya sea a través de instrumentos internos (más presión tributaria o impuesto inflacionario) o a través de medios externos (incremento del endeudamiento).

De modo que, hay que prevenir que el Estado avance hacia la encrucijada, en la que más informalidad implica menor capacidad de provisión de bienes públicos y mayores dificultades para sustentar una política socioeconómica inclusiva. Es necesario abordar las situaciones desde una perspectiva integral, que involucre una reelaboración de las normativas impositivas y de seguridad social, además de una promoción a la educación de la conciencia ciudadana: un cambio cultural, social y político es requerido.

El reto fundamental de la economía argentina todavía consiste en *superar, de manera sustentable, el ciclo de inflación, desempleo, pobreza e informalidad*, que condiciona el futuro desempeño del país en el mediano y largo plazo.

Capítulo 2

La Salada: capital internacional de la economía informal. Morfologías jurídicas del complejo y mecanismos de acumulación de sus «administradores»

Jorge Ossona

.....

2.1 Introducción

Situado en la localidad de Ingeniero Budge de Lomas de Zamora, sus dieciocho hectáreas lindan con la cuenca del río Matanza-Riachuelo y con el Arroyo del Rey que transporta aguas contaminadas de la zona sur del GBA desde Presidente Perón hasta su desembocadura. La precariedad de su infraestructura se distribuyó en tres predios cerrados, otro callejero, y varios paseos de compra aledaños.

Este complejo comercial no hubiera existido de no haber experimentado la sociedad argentina un cambio tan profundo como poco reconocido hasta su consolidación durante los últimos años. Entre mediados de los setenta y principios de los noventa, cuando se sentaron sus cimientos, transcurrieron varios procesos que lo configuraron solo como su emergente; una suerte de «punta del iceberg» del desarrollo de una economía informal correlativa a la nueva pobreza estructural. Su forma y volumen refleja, a su vez, y a la manera de un espejo deformado, la integración social perdida.

Esta informalidad económica solo es posible merced a la tolerancia estatal y gubernamental que por esa vía, termina participando asociada en sus beneficios extraordinarios. La pobreza, entonces, genera paradójal-

mente una modalidad de riqueza que tiende a concentrarse en referentes indispensables para implementar su administración por las autoridades públicas. El Estado que la garantiza se favorece disminuyendo el subsidio directo de los excluidos y asociándose en sus beneficios por dos vías: la electoral y la cuasi fiscal. Mediante la primera, los funcionarios gubernamentales obtienen votos predecibles y cuantificables en zonas críticas. Por la segunda, estos se dotan de recursos que contribuyen a financiar sus maquinarias y ofrecen, de paso, una fuente de enriquecimiento que convierte a la política en un canal de ascenso social obturado para otras actividades.

Nada de esto, sin embargo, sería posible sin ese crucial estamento intermediario reclutado en la propia pobreza que se erige en una suerte de *management* diseñador de los negocios informales. Concedores de los códigos operativos sustitutivos de la ley, sus exponentes concentran un *savoir faire* denso y compacto consolidado durante las últimas décadas merced a transitar en las delgadas e imprecisas fronteras entre la legalidad y la ilegalidad.

Abordaremos la historia de La Salada a través menos de las carreras de los «administradores» que de la génesis de sus principales predios feriales; apuntando a analizar sus modalidades de gerenciamiento, las formas jurídicas que le son correlativas para administrar a sus clientelas subordinadas y a interactuar con la política a través los poderes públicos estatales.

2.2 Del balneario popular a la capital internacional del comercio informal: una mutación significativa del cambio social de la Argentina a partir de los ochenta

La Salada fue el producto, como apuntamos en líneas anteriores, de la asombrosa transmutación de un centro turístico suburbano famoso por las propiedades curativas de su agua termal y colateral al proceso de industrialización del Gran Buenos Aires entre los cuarenta y los setenta, en el epicentro nacional e internacional de la economía informal desde los noventa hasta nuestros días. Esa transición evoca un vertiginoso cambio social, económico y cultural de contornos más vastos y del cual el ecosistema bajo análisis es solo su epifenómeno. Rastreemos brevemente su trayectoria.

Todavía hasta principios de los ochenta era bastante común escuchar «Yo me voy de vacaciones a La Salada» como el reconocimiento de no poder veranear en balnearios de la costa Atlántica. Sus clubes, en efecto, en un buen fin de semana estival, podían llegar a concentrar a más de quince mil personas. ¿Por qué declinó como tal y experimentó semejante

transformación en el curso de los noventa y los dos mil? La respuesta requeriría de un tratamiento específico que escapa a los objetivos de esta presentación, aunque resulta indispensable plantear algunos procesos sin los cuales resultaría meramente anecdótica o inconsistente.

Hacia los años treinta, vecinos aislados de una zona predominantemente rural descubrieron que a la vera de ambos márgenes del río Matanza-Riachuelo era posible hallar aguas de una salinidad aun superior a la del océano. Ello motivo la fama de que aquellas aguas tenían propiedades curativas para distintas afecciones como el reuma y la cicatrización de heridas. Pero el carácter silvestre de las lagunas motivo varias muertes por sus frecuentes remolinos de agua, que obligaron a prohibir esa suerte de turismo incipiente.

Luego de la Revolución de 1943, el gobierno del tándem Farrell-Perón habilitó la construcción de un enorme complejo, el balneario parque La Salada, con piletas de material en la orilla matancera del Riachuelo.^[1] Fue un éxito tan rutilante en pleno auge del consumo popular que durante los años siguientes, y ya con el peronismo en el gobierno, se construyeron otros tres en la rivera lomense: Ocean, Punta Mogote y La Noria. Fue la época de oro de La Salada como centro turístico de trabajadores que aún no habían desarrollado el gusto por pasar las vacaciones en sitios a largas distancias. Como era de esperar, las piletas expresaron sutilmente algunas diferenciaciones sociales. Por caso, Punta Mogote y La Noria eran más de clase media; mientras que la Ocean concentraba a un público más popular.

Independientemente de las vicisitudes políticas y económicas del país, el auge de La Salada prosiguió su curso en los cincuenta, alcanzando su esplendor en los sesenta. Fue en los setenta cuando empezó su declinación por varias razones concurrentes. En primer lugar, porque la prosperidad de los sindicatos a partir de la concesión a estos de las obras sociales por los gobiernos de Onganía-Lanusse, motivaron a los líderes gremiales a erigir balnearios gratuitos para sus afiliados a la vera de la ruta 4, también reconocida como «Camino de Cintura». El público de La Salada empezó entonces a disminuir sensiblemente. Los ochenta

[1] El propietario de Villa La Salada fue Miguel Machinandiarena, dueño de los Estudios Cinematográficos San Miguel. Durante los años treinta había sido un gran empresario de salas de juego como las del casino de Mar del Plata. El gobierno militar de Farrell le suspendió la concesión en 1944. Algunas versiones indican que los terrenos fueron parte de la indemnización que le pago la dictadura militar de 8 millones de pesos. Machinandiarena desde entonces se concentró en el cine y en la explotación del nuevo centro turístico en el Conurbano, en expansión por la industrialización. Los descendientes del empresario niegan el arreglo, considerando que la iniciativa de la explotación de La Salada corrió por su cuenta. Testigos de la época afirman lo contrario (véase Pedetta 2007).

fueron años de quiebras y de abandono. Los noventa, finalmente, dieron origen al gran negocio inmobiliario sobre el que se asentaron las ferias.

No solo los cambios turísticos explican la reconversión. La reestructuración industrial comenzada a mediados de los setenta afectó particularmente a la rama textil, generando no solo un elevado número de pequeñas y medianas empresas quebradas. La voluntad de sus dueños de seguir insistiendo en el rubro en las nuevas condiciones aportando sus conocimientos técnicos y de *management* confluyó con el flujo en escala creciente de inmigrantes procedentes de Bolivia, con experiencia en las artes de la costura con quienes establecieron diversas alianzas, cuando no una activa competencia.

Los bolivianos se adaptaron bien a la nueva forma de tercerización domiciliaria de la industria textil reconvertida (véase Dewey 2016). Las empresas les entregaban las telas cortadas con la marca incluida. Ellos se encargaban de la confección que, luego, vendían en los centros de comercialización. Advirtieron que imitando modelos y aun marcas y renunciando a los elevados márgenes de ganancia de los shoppings, tenían a su disposición un vasto mercado procedente de la nueva pobreza social que fue poblando las localidades periféricas a los antiguos balnearios, tanto en La Matanza como en Lomas de Zamora y Esteban Echeverría. Sustituir altos beneficios por grandes cantidades fue el secreto de su éxito (véase Lieutier 2010).

El problema era en dónde comercializar sus productos, para lo que fueron trashumando en diversas ferias informales perseguidas por la policía y los inspectores municipales. Un sitio estratégico fue la feria que se instaló en Puente 12, en la intersección del Camino de Cintura con la autopista Ricchieri. Muchos inmigrantes del altiplano compraban a los mayoristas del Mercado Central ajos, cebollas, ajíes y especies que luego vendían al minoreo. Pero el gran éxito procedió de la venta a bajo precio de su producción domiciliaria de prendas deportivas, zapatillas y sabanas. Fue entonces que apareció la figura fundadora de René Gonzalo Rojas Paz, un «paisano»^[2] que había estudiado la dinámica de la gran feria paraguaya de la Triple Frontera y que intentó replicarla aquí para organizar y encuadrar al conjunto de estas experiencias trashumantes. Encargado junto con un asistente argentino, Enrique Antequera, de negociar tolerancia con la policía y los municipios a cambio de comisiones, Rojas se fue convirtiendo en un referente político de los feriantes (véase Ossona 2012).

En 1990, el propietario del balneario La Noria de la margen lomense del Riachuelo, le ofreció su predio para instalar la feria en condiciones más estables, menos onerosas y más toleradas por la municipalidad.

[2] En la jerga local de la zona se identifica así a los inmigrantes bolivianos.

Nació así la primera feria a la que Rojas bautizó Nuestra Señora de Urkupiña. Fue el primer capítulo de esa gigantesca mutación del ya abandonado centro turístico en la capital local y regional del comercio informal. La transformación fue atravesando por distintas etapas: la radicación precaria, luego continuada por el relleno de las piletas. Sus caudillos políticos devinieron en poderosos empresarios cuyas modalidades de acumulación constituyen, como se señaló en la presentación, el objetivo central de este capítulo.

2.3 La «Sociedad Anónima» Virgen de Urkupiña

Ni bien Alfredo Zawadzky les ofreció en venta a Antequera y a Rojas Paz el predio del balneario La Noria, estos se acometieron a una campaña extraordinaria como para poder recaudar el monto pedido. Se comprometieron a abonar 240 000 dólares; 129 000 en efectivo y el resto en cuotas. Ya en posesión del predio le sumaron a su condición de nueva «feria internada»^[3] la forma jurídica de una «sociedad anónima» constituida por todos los feriantes inscriptos en calidad de socios accionarios. Lo administradores, en principio, solo se habrían de reservar la comisión por el trámite inmobiliario y sus respectivos salarios en virtud de sus servicios. Desde entonces, y ya en un lugar preciso, de mediación con la policía, las autoridades estatales y políticas y de los feriantes entre sí.

Efectuada la compra, asumían el compromiso de la utilización virtuosa de los aportes mediante la realización de obras de infraestructura consistente en el relleno de la pileta, piso de material, trazado de sendas, servicios sanitarios y de seguridad, playas de estacionamiento y techados. La feria amplió, además, su espectro de venta sumándole a la ropa nacional e importada, zapatillas, colchones, lentes y algunos electrónicos.

Al frente de la sociedad anónima asumieron Mary Saravia Rodríguez, esposa de Rojas Paz, y Enrique Antequera, referente de la zona con experiencia en la nueva militancia territorial. El conflicto se produjo cuando en los títulos de propiedad ambos terminaban acumulando un 60 % del capital accionario dejando solo el 40 % a los trescientos sesenta y siete puesteros bolivianos restantes. Al momento de la escrituración, el capital inicial ascendió de 120 000 dólares a 1 400 000. Las obras prometidas,

[3] El régimen de ferias internadas fue reglamentado por la municipalidad de Lomas de Zamora durante el mandato de Eduardo Duhalde, reemplazado interinamente por el presidente del HCD Juan Bruno Tavano mediante la ordenanza 5.166. Se preveían permisos decenales estipulando características físicas, dimensiones, iluminación y se estipulaba que solo podían comercializarse «artículos para el hogar» con el fin de abaratar el costo de vida. Esa reglamentación fue una suerte de piedra angular jurídica sobre la que se erigió el emporio de La Salada.

por lo demás, brillaron por su ausencia durante años, reduciéndose solo al relleno del natatorio y a la traza de la playa de estacionamiento (véase Giron 2017).

La evidencia indicaba que los administradores se habían apropiado de la frondosa recaudación de las cuotas con la debida aquiescencia del poder municipal. Ese precedente sembró un clima de discordia en el interior de la feria solo contenida por la necesidad de subsistencia de los feriantes y de sus inquilinos, los conflictos con las demás ferias ulteriores, y las por siempre inestables negociaciones con la policía y los funcionarios de las distintas jurisdicciones (véase Ossona 2012).

2.4 La «coopertiva» Ocean

El éxito del experimento de la feria Urkupiña inspiró a José Gozalo y Ernesto Amendola, propietarios de la pileta Ocean – que como La Noria que se vendió a Urkupiña estaba también quebrada – a intentar suerte transformando su predio en un emprendimiento competitivo respecto de aquella.^[4] Sin embargo, las presiones se le tornaron insoportables, por lo que decidió, siguiendo los pasos de Zawadky, ofrecérselos en venta a sus vecinos en 1994.

El monto fue de 2 millones de dólares a pagar 380 mil en efectivo y el resto en cuotas a ocho años. Rojas Paz y Antequera, conscientes de la conflictividad en Urkupiña por el manejo discrecional de los aportes de los socios y los porcentajes de capital accionario, decidieron ofrecer una válvula de escape, dándole al nuevo predio ferial el carácter de «cooperativa» (véase Giron 2017).

Pero, una vez más, aparecieron dudas en torno a su gestión para la compra, desatándose un clima de rebelión larvado desde la fundación de Urkupiña.^[5] Este culminó cuando un grupo de feriantes, temiendo que la cooperativa Ocean terminara fraguando en una nueva sociedad

[4] José Gozalo era el propietario español del balneario Ocean asociado desde su creación con el argentino Ernesto Amendola en una sociedad anónima en 1968. Desde entonces, conjugó la recreación turística en torno de las aguas termales con los grandes shows artísticos por los que desfilaron durante los setenta las principales figuras y grupos de la música popular. Su hijo, luego reconocido por ser el manager del cantante Rodrigo, se especializó en la cultura de la noche abriendo varios boliches en la zona de Ingeniero Budge. Fue quien tuvo la idea de insertarse en el nuevo negocio conjugando ahora el comercio con los recitales. Llegó a montar 700 locales. Pero el arribo a la zona de la droga y las amenazas veladas, además de las pujas por los días de apertura, lo convencieron de ofrecer el predio en venta a Rojas y Antequera.

[5] Cundió el rumor de que no se le estaba pagando a Gozalo lo pautado y se alzaron en contra de Rojas.

anónima, inscribieron a la feria efectivamente como cooperativa en el Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social (INAES) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La denominaron «Cooperativa Virgen de Urkupiña Ltd».

La asociación habría de tener un estatuto que preveía un presidente y un consejo administrativo de doce miembros organizado, asimismo, por un presidente, dos secretarios, ocho vocales y un síndico. Se estableció un sistema de elección periódica de las autoridades mediante listas competitivas. No tardaron, sin embargo, en aparecer nuevos conflictos porque el boliviano a cargo de la presidencia, Manuel Ramonte, incorporó nuevos feriantes de manera de configurar un aparato propio destinado a desbordar a los accionistas primigenios. Siguiendo la saga de sus antecesores, tampoco exhibió transparencia en el rendimiento de los balances.^[6]

Las denuncias, agravadas por la queja por parte de Gozalo de que no se estaba cumpliendo con los pagos establecidos, despertaron una nueva rebelión atizada estratégicamente por los competidores de la sociedad anónima vecina. Todo acabó en una intervención judicial que se redujo a convocar a elecciones.

Una de las listas estaba encabezada por Mary Saravia Rodríguez, esposa de Rojas Paz y la otra por el boliviano Rufino Rofo Vázquez, quien terminó imponiéndose por un sufragio. Desde entonces, Ocean procuró distinguirse de Urkupiña mediante un manejo ordenado de sus cuentas y la realización de inversiones infraestructurales básicas. Los resultados fueron más eficaces. Se tingló todo el predio, se hizo una amplia playa de estacionamiento y hasta un patio de comidas.

También se le modificó el nombre primigenio – homólogo a la de su vecina debido a la presumible intención de Paz y Antequera de anexarlas – por el de «Cooperativa Ocean de Provisión para Servicios de Feriantes y Comerciantes Ltd». También, se modificó el estatuto blanqueando a los feriantes desde 2003 y no desde 1994. Se consagro, así, el *statu quo* impuesto por Ramonte que deformaba severamente a la cooperativa primigenia en términos de la distribución de dividendos.

Rofo Vázquez, por su parte, no tardó en modificar su perfil democrático y hasta cuasi mesiánico propio de un líder religioso, en otro autoritario y discrecional hasta su relevo en 2004. Desde entonces, los conflictos entre los socios cooperativistas fueron recurrentes pese a preservar Ocean la apariencia de ser la feria más formal y ordenada del complejo.

[6] Hubo un ensayo electoral en 1998, en donde se presentaron varias listas. La de Ramonte fue apoyada por Rojas suscitando la alarma de los demás feriantes que, encabezados por Jorge Castillo, la boicotearon motivando un apagón eléctrico en medio de los comicios.

2.5 La «Sociedad en Comandita por Acciones» Punta Mogote

Hacia fines de los noventa con Urkupiña y Ocean reconfiguradas en ferias multitudinarias, Manuel Presa,^[7] propietario de la última pileta, la Punta Mogote, la ofreció en venta pero no a los dueños de las anteriores sino a un puestero de la Ocean caracterizado por su notable experiencia en la gestión de los negocios en la economía ilegal, Jorge Castillo.^[8] Presa le pidió un monto de tres millones y medio de dólares.

Castillo recurrió a Antonio Corrillo, reconocido puntero boliviano desde los tiempos de Puente 12 y el Mercado Central, propietario y organizador de alquileres en ambas ferias, para que procediera a recolectar dicha suma. Se dispusieron a la recaudación de un fondo a partir de un contingente de trescientos ochenta y cinco socios. Cada uno habría de aportar per cápita 3 500 dólares; se instalarían mil puestos. Castillo se reservó una comisión del 3 por ciento y un sueldo fijo en concepto de «administrador».

La operación se efectuó un 50 % en efectivo y el resto pagadero en veinticuatro cuotas hipotecarias; aunque Presa recibió parte de la pa-

[7] Manuel Presa era también español. Aficionado al automovilismo, sufrió un accidente en 1949 que le produjo una lesión en la columna que lo condenó a vivir dolorido. Su problema se lo resolvió un curandero que hervía agua de mar extraída de las playas marplatenses de Punta Mogotes, quien terminó con sus pesares. A continuación, compró varios terrenos próximos al balneario La Noria. Allí fue construyendo progresivamente un nuevo balneario de aguas con propiedades curativas aunque mucho más precario que La Noria, al que denominó, en homenaje a la fuente de su curación, *Punta Mogote*, quitándole la *s* final. En 1963 terminó las instalaciones, convirtiendo a la empresa en una «sociedad en comandita por acciones».

[8] Jorge Castillo procedía del rubro del calzado. Buscavidas desde su infancia, había nacido en San Francisco Solano, partido de Quilmes, en 1957. Fallecida su madre, su padre mudó a su familia a Ingeniero Budge, en donde abrió un almacén. Desde adolescente, Jorge definió sus dotes de emprendedor. Pero su hiperactivismo lo inhibió de cursar estudios secundarios y universitarios, según los deseos de su progenitor. Finalmente, definió su vocación como diseñador de calzados. Trabajó para varias firmas hasta que se hizo de la suya en 1994 a la que bautizó Creaciones JOC (Jorge Omar Castillo). La planta, localizada también en Budge, se amplió hasta contar con dos pisos. Vivió de cerca la expansión de Urkupiña, pero siempre se llevó mal con Antequera, Rojas Paz y su esposa. Precisamente por ello, prescindió de contar con locales en Urkupiña. Cuando Gozalo abrió la Ocean, compró dos puestos: en uno vendía su producción y el otro lo alquilaba. Pero concluyó que no eran una buena boca de expendio de su mercadería y las vendió poco antes de recibir la invitación de Presa de comprarle Punta Mogote.

ga en 118 puestos.^[9] Ambos decidieron preservar la forma jurídica de «sociedad comanditaria por acciones» de los tiempos del balneario.

La gestión de Jorge Castillo se distinguió de las de sus competidores por dos elementos cruciales: su hipercompetividad, saliendo del encierro clandestino y promoviendo al complejo por sus bajos precios a través de una activa publicidad mediática; y la reinversión de los aportes de los puesteros en una infraestructura que prometía no tener nada que envidiar a la de un *shopping* formal (véase Ossona 2012).

Dotó a Punta Mogote de pasillos amplios, cómodos locales, generosos estacionamientos, un aceitado sistema de seguridad, el techado total, la construcción de varios pisos y hasta de una escalera mecánica. No tardó en instalar en el interior de su predio una radio y hasta un despacho de atención del cónsul de Bolivia. De esa manera, desplazó fácilmente a sus competidores de Urkupiña y Ocean, aunque a costa de una suerte de estado de guerra sorda entre ellos en torno de los días de venta y de los accesos de los compradores a las ferias.

Pero el manejo de las cuentas se volvió nuevamente vidrioso, generando encendidas polémicas, en las reuniones periódicas de asociados, concentradas en torno de sus referentes jefes: Castillo, Corriño y Presa. Todo terminó cuando Castillo decidió infligir una suerte de autogolpe en la organización, erigiéndose en un dictador autocrático que prescindía de rendir cuentas claras y que anclaba su legitimidad en su eficacia. Cundió, así, el principio de «roba pero hace».

La crisis de 2001, con su secuela de devaluación y pesificación asimétrica, comprometió el pago, de por sí irregular, de las cuotas. Ello generó una disputa judicial entre el administrador y sus dos principales socios.

Como en el caso de la Ocean, la saga terminó en una intervención judicial sustanciada en 2005 que habría de prolongarse a lo largo de todo ese año; y un nuevo acuerdo ulterior consistente en retomar el control tripartito de la sociedad comanditaria,^[10] el saneamiento del padrón de puesteros, la aprobación de los balances y el refinanciamiento de la deuda remanente a un nuevo tipo cambiario de \$ 3 por dólar. Sin embargo, el nuevo *statu quo* no habría de durar por mucho tiempo.

Castillo desarrolló su propio aparato. Repitiendo la estrategia de Ramonte, sumó a los trescientos ochenta y cinco accionistas propietarios

[9] Las relaciones entre Presa y sus herederos y Castillo en torno de la renta de esos 118 puestos fue una fuente de recurrentes conflictos que perduran hasta nuestros días.

[10] El acuerdo tripartito se celebró entre los fundadores Castillo, Presa – a traes de su yerno Jorge Perelman – y del boliviano Antonio Cortillo, uno de los referentes históricos de los feriantes desde la época pre La Salada en el Mercado Central y Puente 12. Se habría de sanear, además, el padrón de puesteros y retornar a la aprobación consensuada de los balances.

de mil trescientos puestos otros tres mil localizados estratégicamente en diferentes regiones de la feria, cuya tributación devino en una gigantesca «caja negra» personal de uso discrecional (véase Giron 2017). Se convirtió desde entonces, en el representante político excluyente de todo el complejo ante el resto de la sociedad, en virtud de su carisma y su capacidad de gestión, distintiva respecto del estancamiento o crecimiento aletargado de sus competidores. Montó, por último, un verdadero holding de contratistas que oficiaron como testaferros de un emporio monumental y multimillonario. Controló, así, aproximadamente una treintena de firmas asociadas.^[11]

2.6 La feria de la Ribera o el imperio de las barras bravas y los malandras de la zona

La llegada de sucesivos contingentes de inmigrantes bolivianos a lo largo de los dos mil fue generando una suerte de subsistema ferial en torno del Camino la Ribera del Riachuelo, aledaño a los tres predios feriales. Se trataba de talleristas sin capital suficiente como para comprar o ingresar en las redes de alquiler de los puestos en las ferias formales.

Es interesante destacar que ese subsistema se expandió a la par de Punta Mogote entre 1999 y mediados de la década siguiente. A diferencia de las anteriores, la denominada «Feria de la Ribera» conjugó su masividad con una precariedad absoluta en términos de habilitaciones, sistema sanitario y de seguridad, etcétera.

De carácter espontáneo – a veces por la iniciativa de vecinos que colocaban un pequeño puesto en la puerta de su casa – la feria se convirtió en un caldo de cultivo ideal para la reproducción de la política territorial de ocupaciones desplegada desde los albores de la democracia en todo el GBA.

Todo un conjunto de bandas delictivas de la zona del Cuartel IX de Lomas de Zamora (que incluye a las localidades de Villa Fiorito, Ingeniero Budge, Santa Catalina, Villa Albertina, Santa Marta, Parque Barón y Villa Centenario) fueron loteando sectores solo delimitados informalmente

[11] Newsat SA es una constructora con la que Castillo contrata las obras de expansión de su feria. Protección Argentina SA es una empresa de seguridad fundada por su iniciativa y en cuya dirección colocó a su custodia privado histórico, junto con un hijo de Corriolo. Paseo de Compras Punta Mogote SA se encarga de la instalación de galerías comerciales. Credits La Salada es una financiera dedicada a emitir tarjetas de crédito locales e internacionales. Mercado La Salada se encarga de ventas por internet y de publicidad masiva. El Grupo Castillo cuenta además con una empresa agrícola que explota campos y ganado, cría aves, siembra soja y algodón en varias estancias distribuidas en todo el país y tres firmas *off shore* en Panamá. Todas ellas están dirigidas por parientes o allegados.

por la acción compulsiva de competidores con quienes dirimían sus jurisdicciones a los tiros.

Las bandas, organizadas de acuerdo a un sistema piramidal, traían una especialización en distintos tipos de delitos: desde la «piratería del asfalto» hasta los «escruches de viviendas», salideras y entraderas domiciliarias y bancarias, o secuestros extorsivos. Todas ellas terminaron configurando un orden de fronteras internas impreciso, pero reconocibles para quienes sobreviven participando de la explotación de ese submundo regido por la ley de la calle (véase Ossona 2014).

No tardaron en irrumpir por las más diversas vías los barrabravas de distintos clubes locales y nacionales. Barras y bandas, entonces, conformaron la administración de ese mundo extenso, intersticial y salvaje.^[12] Entre las primeras se destacan filiales de la de River, Boca, Chicago, Los Andes, El Porvenir, San Telmo y Sportivo Dock Sud. Las segundas fueron varias; pero las más conocidas fueron la de Los Chaqueños y Los Cucos que subordinaban, a su vez, a varias tributarias asociadas también a las barras.

Cada zona definió un régimen arbitrario que sometió a los puesteros al cobro compulsivo de servicios públicos provistos por el Estado; además de alquileres, peajes, etcétera. Diseñaron un sistema de control inteligente de las redes de inquilinos que les permitió calcular con precisión su recaudación, el desarrollo de sus movimientos y hasta el reconocimiento de los vehículos en los que se trasladaban, a los efectos de realizar su poder de coerción y exacción.

Configuraron pequeños ejércitos de tropas de choque alquilables para movilizar actos políticos y sindicales, cortar calles apoyando las protestas y demás modalidades de acción directa. Habilitaron, por último, distintos delitos amateurs como el *pungismo*,^[13] el *mecherismo*^[14] o la venta de drogas circunscriptas en zonas preestablecidas de común acuerdo entre bandas y barras. También controlaron estacionamientos callejeros, el ordenamiento del tránsito y la vigilancia de puestos. Los administradores formales no fueron ajenos al subsistema.^[15] Si bien siempre renegaron

[12] Entre las variadas funciones de las barras se destacan ordenar el tránsito, cobrar estacionamientos, vigilar los puestos de robos o con fines impositivos respecto de los inquilinos, perseguir rateros, etcétera. Solo el cuidado de coches constituye una caja monumental que tributa en la mayor de las barras a nivel nacional.

[13] Habilidad de robar sigilosamente el interior de carteras y bolsillos.

[14] Habilidad de robar discretamente en tiendas y ferias escondiendo la mercadería hurtada en bolsos y ropa interior.

[15] Lo prueba el hecho de que tanto Castillo como Antequera tenían puestos reservados para sus propios armadores. Los de Castillo quedaron identificados por estar pintados de blanco.

de él, tuvieron sus propias bandas asociadas que les permitió extender el radio de sus predios informalmente en la vía pública.^[16]

La Feria de la Ribera y sus extensiones en calles aledañas a los predios fueron desalojada en junio de 2017; el último y más efectivo desalojo de los sucesivos practicaos desde 2004.

2.7 Reflexiones finales

Con más de veinte años de progresivo pero implacable desarrollo, el complejo La Salada expresa distintos procesos históricos de la Argentina contemporánea. Surgió en el curso de los noventa, durante el segundo turno del proceso político instaurado en 1983. Políticamente hablando, se trata de un fenómeno surgido al calor de la democracia. De ese sesgo se desprende su popularidad en vastos sectores de la sociedad, al proveerlos de bienes de bajo costo y trabajo a miles de personas.

Como fenómeno económico expresa, en primer término, la capacidad de supervivencia y adaptación a la discontinuidad de las políticas habida cuenta de que su trayectoria atraviesa dos estrategias de desarrollo contrastantes: la apertura comercial y financiera de los noventa y el retorno del proteccionismo distribucionista de los dos mil; ambos de signo aparentemente opuestos. Resulta significativo que La Salada haya podido desarrollarse indistintamente en uno y otro; aunque su gran auge haya tenido lugar durante este último.

Socialmente, La Salada arraiga en el mundo de la nueva pobreza tanto por su ubicación geográfica como por los sectores a los que ocupa y destina su producción. Testimonia, pues, la ruptura de la sociedad históricamente inclusiva comenzada hace ya largas cuatro décadas y el ingreso en otra estructuralmente fragmentada.

La fractura de la sociedad se traduce en su localización en una zona económica informal que evade cargas impositivas; e, incluso ilegal, al

[16] El hermano de Jorge Castillo, de pésima relación con el «administrador» de Punta Mogote, ex jefe de una banda de «piratas del asfalto», fue nombrado por Presa como administrador de sus 118 locales. Pero las relaciones entre el socio español y sus descendientes fue pésima. Para recuperar el dominio de los puestos estos debieron pagarle a los «armadores» alquiladores para que recaudaran para ellos, desplazando a Hugo Castillo. Este, entonces, emplazó puestos tanto en la calle Tilcara como en las veredas, limítrofe entre Urkupiña y Punta Mogote, en abierta trasgresión respecto de los reglamentos municipales. Jorge, entonces, intervino mediante un grupo de choque destruyéndoles los puestos callejeros e instalando sus propios inquilinos, cuyos puestos se distinguían por estar pintados de blanco. No obstante, preservó para Hugo los situados en la vereda pintados de verde. Ese fue uno de los motivos de la detención de ambos y del hijo de Hugo, Adrián, asociado a la barra brava de River en 2017.

trasgredir leyes regulatorias de producción, distribución y consumo de los bienes que allí se comercializan.

La imposibilidad durante las dos últimas décadas de ajustar el complejo a la legalidad manifiesta, por su parte, la crisis del Estado y su impotencia regulatoria. No obstante, ello no equivale a su ausencia puesto que una de las claves de su expansión se debe a las elevadas contribuciones que su prosperidad aporta a las «cajas negras» de la política.

En los hechos, toda la trayectoria del complejo permite observar con mayor nitidez que en otros escenarios análogos, el régimen de explotación de la exclusión por el que el Estado «terceriza» sus funciones a intermediarios que recaudan recursos superlativos y que devienen en supermillonarios. Pero los administradores no son sino la punta de un iceberg cuyas profundidades se halla en la superestructura política y sus distintas secciones: la estrictamente recaudatoria en inspectores municipales y efectivos y dependencias policiales; luego, las burocráticas y políticas comunales y provinciales. Es allí donde se concentra la «parte del león» del botín.

La modalidad de acumulación, trasgrediendo sistemáticamente los pactos de palabra en contra de los subordinados y en favor de los administradores, describe su autoridad, que se impone según criterios en parte políticos y en parte compulsivos – si es posible escindir unos de otros – evoca la legitimidad forzada del orden mafioso. Los códigos no son – o lo son solo parcial e instrumentalmente – las leyes sino distintos usos y costumbres forjados por la experiencia e incluso viejas tradiciones e instituciones ancestrales de los inmigrantes bolivianos.

Por último, pese a su inscripción simbólica en el Gran Buenos Aires, La Salada también representa un fenómeno nacional, como lo prueba la propagación de sus pseudopodios en toda la geografía del país a través de miles de «Saladitas». De ahí, su inconmensurable importancia como centro de distribución mayorista.

En resumen, política democrática; exclusión social, informalidad económica y crisis del Estado son las claves básicas que deben regir la comprensión profunda de su frenética dinámica. Sin ello, será imposible la implementación de políticas inteligentes y de fondo para empezar a asimilar al estado de derecho a esta gigantesca zona de exclusión ramificada en todo el territorio nacional.

Capítulo 3

La Argentina y las políticas públicas para la seguridad alimentaria entre fines del siglo XX y los primeros quince años del siglo XXI

María de Monserrat Llairó

.....

3.1 Introducción

Aunque el tema alimentario parece ser un problema de reciente data, los vaivenes de la historia política, social y económica de la Argentina demuestran lo contrario. Ya hacia fines del siglo XIX y las primeras décadas XX, con los cambios en el imaginario social de la Argentina surgen los primeros comedores escolares, para subsanar el tema nutricional de la población escolar,^[1] a los que luego se suman las ollas populares. El impacto de la crisis de 1929 no fue menor, como lo prueba su coincidencia con el primer golpe de Estado en setiembre del año siguiente. Ello conllevó a profundizar el tema de la crisis alimentaria. Hacia fines de la década del 1930 se crea el Instituto Nacional de Nutrición a través del cual se ponen en marcha diversos programas alimentarios. En 1936 se sanciona la ley Palacios (12.341) por la que se crea la Dirección de Maternidad e Infancia dependiente del Ministerio del Interior, cuyo objetivo fue disminuir la mortalidad infantil y mejorar las condiciones de desarrollo del niño y de la madre. En 1937 se crea el Programa Materno

[1] Ley 1.420, artículos 1 y 2 (https://www.apdh-argentina.org.ar/sites/default/files/u7/Ley_1420.pdf).

Infantil (PMI), el cual se proponía la entrega de leche a embarazadas y niños menores de dos años. Este programa se aplicó en todo el país menos en la ciudad de Buenos Aires (Ierullo 2010).

En general, las propuestas neomalthusianas y las interpretaciones biológico-nutricionales han estado en la base de las políticas alimentarias en el país. Las primeras, han orientado las políticas productivistas que constituyeron el modelo de «desarrollo rural» imperante en los países periféricos a partir de la década de los cincuenta. Fueron políticas que pusieron el acento en factores técnicos, climáticos y de recursos naturales. Su correlato fueron las medidas de control de la natalidad, impulsadas en nuestro continente por la «Alianza para el Progreso».

La llamada «revolución verde» con sus notables incrementos en los niveles de rendimiento de la producción agrícola, configuró la respuesta técnica para el problema del hambre de mayor peso en este siglo y en la cual colocaron su esperanza sus promotores, siempre y cuando fuera acompañada de esfuerzos consientes y sistemáticos para disminuir las tasas de natalidad. El gobierno militar de 1976 cierra el Instituto Nacional de Nutrición dejando sin efecto políticas de asistencia alimentaria. Bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se crea el Programa Alimentario Nacional, más conocido como PAN.^[2] La crisis económica de 1989, la hiperinflación y el cambio de gobierno dieron origen al Programa de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO), que financiaba comedores comunitarios para niños entre 2 y 5 años. También al Programa Social Nutricional (PROSONU) que ofrecía alimentación a los comedores escolares y el Bono Solidario en reemplazo del PAN que sustituyó la modalidad de entrega de las cajas del PAN por bonos.^[3] Durante la década del noventa el programa alimentario descentralizó su implementación y gestión, dando una mayor intervención a las organizaciones no gubernamentales y a los municipios y /o gobiernos provinciales. Tanto el PROSOCO como el PROSONU, fueron transferidos a las provincias; situación que provocó prontamente su desaparición.^[4] En este período cobraron importancia el

[2] Ley 23.056 de 1984. El PAN no implicaba un abordaje integral de la problemática alimentaria, pero constituyó una innovación, ya que no existían programas similares en esa modalidad.

[3] Se sanciona la ley 23.767 que deroga la norma que da origen al PAN y propone la creación del Programa Social Comunitario (PROSOCO), programa de intervención compensatoria sobre sectores sociales desfavorecidos.

[4] Estos programas deberían subvencionarse con los fondos de coparticipación federal

apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial, que desde 1993 financia el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN).^[5]

El impacto de las crisis económicas regionales de fines del siglo XX y particularmente la de la Argentina de 2001 polarizó a la sociedad. Las demandas alimentarias de los excluidos se tornaron cruciales. Se pusieron en marcha nuevas estrategias políticas y económicas para enfrentar el flagelo de la pobreza, el desempleo y las necesidades básicas de la alimentación.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las diferentes políticas públicas o estrategias implementadas por el Estado argentino entre 1989 y el 2015, en el sector alimentario. Durante los últimos veintiséis años, la política argentina experimentó cambios en su rumbo económico y político. Las sucesivas crisis de fines del siglo XX y la primera década del siglo XXI exigieron a la clase política la necesidad de implementar políticas públicas para enfrentar el flagelo de la pobreza, el desempleo y las necesidades básicas de la alimentación de los sectores más desprotegidos.

3.2 ¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?

La definición del término «seguridad alimentaria» permitirá considerar la complejidad del problema y sus interrelaciones teóricas. En décadas anteriores, «seguridad» aludía necesariamente a la seguridad militar. Pero los cambios políticos internacionales de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI le fueron añadiendo una diversidad de sentidos nuevos. Si tradicionalmente estuvo ligado a las relaciones internacionales y a los estudios estratégicos, durante las últimas décadas su uso se desplazó hacia otras áreas del conocimiento; y ya en el siglo XXI se extendió a las ciencias políticas, la antropología, la sociología y la economía. Cada una de estas disciplinas producen y ofrecen aportes valiosos.

La caída del bloque soviético y el fin a la Guerra Fría y del mundo bipolar supuso el punto de inflexión del concepto de seguridad. Pero no solo fue el cambio de paradigma del concepto primigenio de seguridad. La consiguiente revolución tecnológica impuso asimismo cambios estructurales en los medios de comunicación, la ciencia, la economía, las relaciones internacionales, los ejes del poder político mundial y la sociedad en general. A este complejo proceso se lo denominó globalización.

[5] En esta etapa se creó el Programa Integrado de Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA), que continúa ofreciendo asistencia técnica, financiera y capacitación a familias tanto urbanas como rurales.

Si bien el término seguridad siempre fue un concepto discutido no solo por sus características particulares, sino también por el alcance de su definición, dada la estrecha relación que existe con las ideologías, la cultura y la diferentes percepciones de la realidad tanto de un país como de una región, es en este renovado contexto de mundialización que adquirió nuevas dimensiones en el ámbito de lo social. En suma, con la aceleración de los cambios socioeconómicos del mundo, el término seguridad es dinámico y multifacético y tiende a adaptarse a las diversas complejidades del mundo global.^[6] Recurriendo a su etimología, recordemos que proviene del latín *securitas*, cuyo significado es un estado de situación que no reviste peligro alguno. La seguridad es considerada como la protección frente a carencias y peligros externos que pueden llegar a afectar negativamente la *calidad de vida* de las personas de un país o región. Por lo tanto, puede ser utilizado cuando se establecen políticas públicas para resguardar a la población de riesgos que puedan alterar el orden del Estado. Entonces, se diseminan tantos tipos de seguridad como de actividades pueda realizar el hombre. Resulta indispensable, entonces, la presencia del Estado como responsable de la protección de los ciudadanos ante cualquier flagelo: este debe garantizar la seguridad en el sentido más amplio del concepto. Es el responsable natural de velar por las garantías y derechos del hombre y del ciudadano. El artículo 55 de la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas* (ONU) establece que:

«(...) con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; (...) c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...).».

He aquí una nueva perspectiva al concepto de seguridad, en la que el hombre ocupa un rol importante en esta nueva coyuntura global. A partir del fin de la Guerra Fría, entonces, la seguridad nacional deja de ser el centro de interés de los Estados, para pasar a defender la soberanía global, donde la dignidad individual de la persona debe prevalecer sobre el derecho internacional (Laborie Iglesias 2011).

Con la caída del mundo bipolar y el nuevo panorama geoestratégico de Occidente, surgieron nuevas identidades nacionales con su secuela de guerras fratricidas que marcaron gran parte de la última década del siglo XX. Fue entonces cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó en 1994 a mencionar el concepto de

[6] Helga Haftendorn, citado por Laborie Iglesias (2011).

«seguridad humana»^[7] incorporando nuevas dimensiones en su análisis, tales como:

- seguridad económica;
- seguridad alimentaria;
- seguridad en la salud;
- seguridad ambiental;
- seguridad personal;
- seguridad política;
- seguridad de la comunidad.

Como se observa, el término seguridad, aplicado a todas las dimensiones de lo humano, se propagó y adquirió múltiples significaciones, a la vez que complejizó su universo de análisis. Resulta así interesante tomar en cuenta cómo la seguridad alimentaria se ha convertido, en el actual contexto, en uno de los grandes temas de interés de los gobiernos y de diversas organizaciones de la sociedad civil. Según el PNUD:

«(...) la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención. (...) La idea de la seguridad humana aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI» (IDH 1994).

Entonces de acuerdo a lo expuesto la pregunta clave es ¿a qué se llama seguridad alimentaria? Tomando como definición el concepto de la FAO, se entiende como seguridad alimentaria:

«(...) cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana» (FAO 1996).

Constituye la definición más completa y reconocida por casi todos los países que le atribuyen al Estado poder garantizar: disponibilidad de alimentos; acceso a los alimentos; una alimentación adecuada; estabilidad en el acceso a los alimentos adecuados.

El combate del hambre y la pobreza es uno de los objetivos más ambiciosos para la FAO, debido a que la demanda de alimentos y la pobreza

[7] El concepto de seguridad humana pareciera que es nuevo, pero data de 1860 aproximadamente, con la creación del Comité de la Cruz Roja Internacional, en donde se hablaba de la seguridad personal. En la actualidad, este concepto tomó un nuevo impulso a los efectos de ampliar el concepto de seguridad, sobre todo en las tres últimas décadas. Es un concepto con múltiples aristas en su interpretación y al mismo tiempo ecléctico y dinámico.

se han incrementado notoriamente desde la última década del siglo XXI. La pregunta sería ¿por qué? Si ya existe una preocupación global de los gobiernos por erradicar la pobreza y la inseguridad alimentaria. La respuesta es obviamente compleja. No obstante, se debe partir de una conclusión elemental: la revolución tecnológica global no se implanta en todo el planeta. Algunos países pobres devinieron más pobres experimentando, incluso, un incremento de las desigualdades en la distribución del ingreso. Los vaivenes de los precios de las materias primas, las políticas de ajuste y las crisis económicas han afectado especialmente a los sectores más vulnerables. Los problemas de nutrición, por caso, se radicalizaron en las zonas rurales en donde la difusión de nuevos cultivos a partir de paquetes tecnológicos, ha desplazado población e impactando en el clima. Son algunos de los problemas que exigen grandes desafíos y compromisos no solo de los organismos internacionales, sino también de los gobiernos mediante políticas de Estado que permitan garantizar la seguridad humana.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha impulsado el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). Este tuvo y tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de un país o de una región. Diseña políticas nacionales de seguridad alimentaria específicas para el país que lo solicite. Fue y es muy importante para América Latina. Opera como un organismo de consulta y recomienda las medidas a tomar a través del apoyo de políticas públicas concretas (Gordillo de Anda 2004). Está dirigido a las poblaciones más vulnerable como los sin tierra, los pequeños agricultores, las familias campesinas, las poblaciones indígenas, las mujeres, los niños y los pobladores de zonas periurbanas. Sin embargo, el hecho de focalizarse en la población vulnerable, no garantiza *per se* que esta sea incorporada en los programas y proyectos de seguridad alimentaria. Para ello se precisa un vínculo estructural entre la población, generalmente desprovista de voz y de capacidad de presión, y las diversas instancias encargadas de impulsar intervenciones públicas. Sin ese vínculo estructural, el vacío suele llenarse mediante políticas clientelares, o bien las intervenciones no llegan a la población vulnerable y las mismas son atrapadas por otros sectores con mayor poder de negociación. Este capítulo sugiere que dicho vínculo estructural puede construirse a partir de los agricultores familiares, tanto por su dinamismo, como por su vasta presencia debida al carácter multifuncional de sus actividades productivas (Gordillo de Anda 2004).

La pregunta de rigor es de qué manera se pueden llevar a cabo tales mejoras. No cabe duda que lo más importante es la voluntad política y la viabilidad económica de cada región; pero, en el caso de Latinoamérica y

de Argentina su abordaje implica no abocarse meramente al aumento de la producción de alimentos, sino sobre todo a la redistribución de los ingresos y desarrollo de las capacidades de los sectores marginados para ingresar al sector productivo. Por lo tanto, no solo es necesario llevar a cabo nuevas políticas públicas, sino plantearse la viabilidad de su puesta en práctica teniendo en cuenta los nuevos consensos sociales que las mismas generan.^[8]

No hay que desestimar el contexto económico-político internacional, como condicionante y clave a la hora de generar nuevas reglas de juego en la cotización de los precios de los alimentos. Entonces es pertinente preguntarse ¿qué factores económicos y políticos promueven la suba y la baja del precio de los alimentos? Porque esto influye en el acceso a los mismos e impacta sobre los sectores sociales más vulnerables. He aquí una breve descripción de sus causas.

3.3 Argentina y la seguridad alimentaria

La crisis del 2001 coronó la muerte anunciada del modelo neoliberal en la Argentina. Como ya se dijo, a fines de la década de los noventa se venía registrando un sensible deterioro del poder adquisitivo de la población a raíz del desempleo, así como también de los niveles de intercambio económico del país. La caída del empleo generó el incremento de la pobreza, la marginalidad y la exclusión social, el pobre paso a ser marginal, y el marginal excluido. La pobreza pasó de 24.8 % en 1995 a 54.3 % en 2002.

Ante esta grave situación política y económica, el gobierno de Néstor Kichner (2003), debió implementar medidas sociales inmediatas para poder paliar el grave panorama del país.

A comienzos del 2003 se puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria «El hambre más urgente» (PNSA) bajo el nombre Programa Nacional de Nutrición y Alimentación mediante la ley 25.724. El programa fue declarado por el gobierno nacional como política de Estado en materia alimentaria, unificando todos los programas vigentes en temas de seguridad alimentaria, tal como lo establecía en el artículo 1 de la ley. Para entonces, nuestro país contaba con varias intervenciones en materia alimentaria además del mencionado Programa de Emergencia Alimentaria, estaban el Programa Alimentario Nutricional Complementario (Asistencia Nutricional Directa), el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), las Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas

[8] No hay que descartar los movimientos sociales que se han generado en Latinoamérica, en la última década y también las ONG ligada a los movimientos indigenistas y ambientales.

(del Ministerio de Educación), algunas acciones del Plan Materno Infantil (del Ministerio de Salud), y el Programa Pro Huerta (que fue incorporado como un componente del PNSA). Esta unificación se operativizó en lo establecido por el artículo 12 del decreto reglamentario 1.018/03, que determinó un mecanismo para evitar la superposición del PNSA con otros programas (y partidas presupuestarias) de otros sectores del gobierno nacional, o de los gobiernos provinciales y/o municipales. Sin embargo, existió cierto consenso entre ciertos sectores en considerar que el PNSA no supuso una reestructuración de los programas vigentes, sino tan solo la confluencia de ellos bajo un mismo paraguas institucional.

Con estas medidas el gobierno argentino hizo propia la concepción establecida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) en tanto:

«existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana» (FAO 1996).

Esta definición de seguridad alimentaria estructuró el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación^[9] y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) confluyeron en una nueva política pública alimentaria. Como señaláramos anteriormente, propone la articulación de diferentes programas nacionales preexistentes: el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), el Fondo Participativo de Inversión Social (FONPAR) y Programa Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (Pro Huerta) y el Programa Materno-Infantil. Sin embargo, todos ellos están centrados de manera exclusiva en la distribución de alimentos.

A nivel nacional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se crea para cumplir con el «deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía» (artículo 1, ley 25.724). El objetivo del PNSA es asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Los objetivos específicos del PNSA son:

- Brindar asistencia alimentaria a las familias en situación de vulnerabilidad social.

[9] Ley 25.724 (2002). Creación del citado Programa, destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza (según línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC). Autoridad de aplicación. Coordinación. Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Comisiones Provinciales y Municipales y/o comunales. Funciones. Ejecución. Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional. Sancionada: diciembre 27 de 2002. Promulgada de hecho: enero 16 de 2003.

- Facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prescasionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternas, escuelas y otros).
- Fortalecer la gestión descentralizando fondos y asistiendo técnicamente a las jurisdicciones.
- Impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector.
- Realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias en sus responsabilidades esenciales, involucrando a todos los actores sociales.
- Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo.

El Plan fue implementado gradualmente desde el segundo semestre del año 2003 a través de una red de prestaciones mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales. Se favoreció, así, la participación social y la optimización de los recursos comunitarios. Este fue creado bajo un sistema de carácter federal en el que el nivel nacional aportaba fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias aportaban la modalidad de ejecución (centralizada-descentralizada-mixta) según el tipo de prestación a implementar. Según el Ministerio de Desarrollo Social, la asignación del presupuesto a las provincias se realizaba mediante el siguiente indicador: el 55 % según los criterios de distribución establecidos por coparticipación federal, el 35 % por la línea de indigencia, y el 10 por ciento por mortalidad infantil. La transferencia de los fondos a las provincias estuvo vinculada a la rendición de (al menos) el 51 % de los fondos anteriormente transferidos.

Entre las transferencias de ingresos que impactaron en el presupuesto familiar destinado a alimentos se destaca la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la protección social de niños, niñas y adolescentes. El objetivo fundamental de la implementación del programa (AUH) fue elaborar e instrumentar una política pública masiva de reducción de la pobreza extrema dirigida especialmente a sectores de menores recursos y más vulnerables. Respecto a la seguridad alimentaria, los datos más actualizados y representativos corresponden a la Primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) desarrollada en 2005 cuyos resultados fueron publicados en 2007. Esta encuesta permitió establecer las principales problemáticas alimentarias que afectan a nuestro país, pero no una comparación de la evolución de estos indicadores antes y después de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Fue en 2004-2005, cuando el Ministerio de Salud de la Nación realizó la

Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). Desde entonces hasta la actualidad poco se ha avanzado en el conocimiento de la evolución de estos indicadores directos sobre el estado nutricional de la población y tampoco se ha realizado una evaluación del impacto de programas sociales como el PNSA.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ha solicitado la asistencia técnica de FAO para realizar la evaluación del PNSA con el objetivo de optimizar los recursos del gobierno y evaluar el desempeño del Plan y de sus componentes específicos; en particular, el proceso de implementación, la relevancia de sus impactos y eficiencia de la focalización. Si bien el proyecto de asistencia técnica de la FAO hubiese posibilitado un análisis situacional minucioso de metodologías alternativas e indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos. De hecho, nunca se hizo ninguna una evaluación de los planes sociales por parte de la FAO. Por tal motivo, no se pudo tener un panorama claro sobre el impacto socioeconómico de la aplicación de los planes sociales en Argentina. A continuación se presenta algunos de los informes estadísticos sobre el impacto económico de las ayudas sociales del Ministerio de Desarrollo Social.^[10]

Año	Millones de pesos
2002	1 240.1
2003	1 511.9
2004	2 289.5
2005	2 843.7
2006	3 815

Cuadro 3.1. Evolución de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social.

Según el Ministerio de Desarrollo Social en el 2006, el 92.8 % fue asignado a transferencias, las que totalizaron \$ 3.540,5 millones. De este monto, 56.3 % correspondió a pensiones, 20.5 % a ayudas sociales a personas y 17.3 % a transferencias a gobiernos provinciales y municipales para financiar gastos corrientes (véase cuadro 3.2).

3.3.1 Asistencia Directa por Situaciones Especiales a Personas

Este programa de asistencia se dirigió a personas en situación de pobreza extrema y sin cobertura médica mediante la entrega de subsidios

[10] Ministerio de Desarrollo Social Cuenta de Inversión 2006 <https://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/16jur85.htm>.

Provincia	A	B	Total	%
Ciudad de Bs. As. [*]	85 982 561	500 008 626	585 991 188	16.6
Buenos Aires	464 743 704	248 059 007	712 802 711	20.1
Catamarca	34 432 831	12 220 547	46 653 378	1.3
Córdoba	117 230 853	98 133 211	215 364 064	6.1
Corrientes	24 680 180	27 136 408	51 816 588	1.5
Chaco	150 668 516	54 678 090	205 346 605	5.8
Chubut	79 215 415	13 147 931	92 363 346	2.6
Entre Ríos	70 656 966	42 171 125	112 828 091	3.2
Formosa	58 117 842	26 403 267	84 521 109	2.4
Jujuy	55 928 471	39 222 622	95 151 093	2.7
La Pampa	58 316 876	10 165 059	68 481 935	1.9
La Rioja	32 243 460	15 146 727	47 390 188	1.3
Mendoza	61 700 449	90 108 765	151 809 214	4.3
Misiones	114 444 381	61 056 133	175 500 514	5
Neuquén	27 665 685	3 821 852	31 487 537	0.9
Río Negro	36 025 101	20 310 663	56 335 764	1.6
Salta	82 399 954	64 229 303	146 629 257	4.1
San Juan	71 055 033	34 604 007	105 659 041	3
San Luis	37 020 269	9 672 702	46 692 971	1.3

el cuadro 3.2, continúa en la página siguiente

personales para la atención en salud (ayuda médica para la compra de elementos de salud, tratamientos médicos, intervenciones quirúrgicas, trasplantes, medicamentos, entre otros). Además, se otorgan subsidios de alimentación así como el alojamiento en la ciudad de Buenos Aires a los acompañantes de los pacientes internados.

3.4 El rol desempeñado por el Ministerio de Desarrollo Social

Hacia fines de la década de los noventa, bajo la presidencia de Fernando De la Rúa (1999), se crea el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Su función más importante era tratar de llevar a cabo soluciones a los problemas de asistencia social en virtud de la inestabilidad económica que habría de concluir con la crisis de 2001. Tras esta, el Ministerio de

viene de la página anterior

Provincia	A	B	Total	%
Santa Cruz	10 548 786	4 690 726	15 239 513	0.4
Santa Fe	88 171 932	81 798 151	169 970 083	4.8
Santiago del Estero	102 104 291	12 870 816	114 975 108	3.2
Tucumán	122 803 797	74 612 876	197 416 673	5.6
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	4 179 708	3 421 711	7 601 419	0.2
Total	1 990 337 063	1 547 690 327	3 538 027 390	100

Cuadro 3.2. Distribución geográfica de los montos transferidos por el Ministerio de Desarrollo Social durante el año 2006. A= Pensiones no contributivas; B= Otras transferencias. [*] La concentración que se registra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Otras Transferencias corresponde, fundamentalmente, al programa de Atención a Grupos Vulnerables (IDH) y a los gastos referidos a la asistencia a los comedores comunitarios, a las huertas en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria así como los gastos de asistencia directa por situaciones especiales, entre otros.

Desarrollo Social, se convirtió en el motor de las políticas sociales, con el fin de poner en marcha las posibles soluciones sobre los problemas alimentarios que padecía la población. A partir de la presidencia de Néstor Kirchner (2003) en adelante, se llevaron a cabo políticas públicas para paliar la crisis social, a través de la implementación de la economía social,^[11] y las asignaciones sociales, entre otras ayudas sociales.

Durante el período 2003-2015 se verificó un significativo incremento en el gasto público de los tres niveles de gobierno pasó del 26.6 % al 47.14 % del PBI, en tanto el gasto social se elevó de 17.69 % a 30.85 % del PBI, vale decir, creció en 13 puntos porcentuales aunque a un ritmo inferior que el gasto total. el gasto social del nivel nacional osciló alrededor del 60 %. La mayor proporción se destinó a la finalidad «previsión social» (entre el 50 % y el 55 % del gasto nacional). Es decir, en un contexto de expansión del gasto estatal, la estructura del gasto social nacional se

[11] La economía social o economía social y solidaria es un sector de la economía que estaría a medio camino entre el sector privado y el sector público. Conocido también como tercer sector, incluye a cooperativas, empresas de trabajo asociado, sociedades laborales, organizaciones no lucrativas, asociaciones caritativas. <https://www.econlink.com.ar/economia-social>.

mantuvo relativamente rígida a raíz de la extensión y permanencia de la informalidad económica y la precarización laboral.^[12]

Según el Ministerio de Desarrollo Social, durante el año 2006 (véase cuadro 3.3), registra los subsidios otorgados a personas de acuerdo al domicilio del solicitante.

No cabe duda que la función del Ministerio de Desarrollo Social durante el período abordado en este capítulo fue relevante para superar las consecuencias del deterioro social que dejó la crisis del 2001. Pero no se avanzó demasiado en cuanto a la implementación de políticas públicas sociales para recuperar el trabajo genuino para gran parte de la población excluida laboralmente a partir de los noventa, que se incrementó por la crisis del 2001. Por caso, no se avanzó gran cosa en la capacitación en oficios y manejo de la tecnología. De acuerdo a en cuentas realizadas informalmente en escuelas, comedores y sociedades de fomento en CABA y GBA hay dos generaciones de niños y adolescentes que no ven a sus padres trabajar. Hay que preguntarse qué pasó como para que proliferaran generaciones dependientes de los subsidios sociales, empleos precarizados o cuentapropistas. Sin duda que la pobreza fue el caldo de cultivo del clientelismo político que opacó lo bueno de la ayuda social hacia los sectores más pobres y excluidos. De ahí que cualquier subsidio asignado por el Estado deba estar acompañado por un seguimiento para garantizar el correcto cumplimiento y poder evaluar sus resultados. Porque las políticas públicas, como es obvio, se financian con fondos públicos cuya administración requiere de mecanismos de control como regla de oro del sistema republicano democrático.

3.5 Algunas reflexiones finales

El presente capítulo ha tenido por finalidad analizar la seguridad alimentaria en Argentina durante el periodo posterior a la crisis del 2001. Si bien ya se registraban ayudas económicas anteriores, el impacto social que tuvo la crisis del 2001 fue de una magnitud desconocida y obligo a implementar políticas de un alto costo financiero. Por lo expuesto, va de suyo que el tema de seguridad alimentaria es un concepto transversal: atraviesa todos los órdenes de la vida humana. Si no hay seguridad alimentaria, no hay educativa, sanitaria, económica, medioambiental, personal, comunitaria, ni política, entre otras. Todos estos conceptos son parte del término de «seguridad humana»;^[13] un derecho inalienable

[12] Cuenta de Inversion 2006, <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/16jur85.htm>.

[13] El concepto *seguridad humana* fue utilizado por Mahbub ul Haq, economista paquistaní, uno de los fundadores de las teorías de desarrollo humano, en 1994.

Provincia	PA	%
Buenos Aires	10 851	32.4
Ciudad de Buenos Aires	6 296	18.8
Catamarca	1 107	3.3
Córdoba	42	1
Corrientes	173	0.5
Chaco	1 312	3.9
Chubut	30	0.1
Entre Ríos	757	2.3
Formosa	1 443	4.3
Jujuy	1 337	4
La Pampa	6	0
La Rioja	1 011	3
Mendoza	67	0.2
Misiones	2 281	6.8
Neuquén	1	0
Río Negro	14	0
Salta	1 387	4.1
San Juan	799	2.4
San Luis	492	1.5
Santa Cruz	12	0
Santa Fe	506	1.5
Santiago del Estero	1 371	4.1
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	384	1.1
Tucumán	1 399	4.2
Extranjero	102	0.3
Total	33 480	100

Cuadro 3.3. Distribución geográfica de las Personas Asistidas (PA).

del ser humano. El acceso a los alimentos y la seguridad alimentaria constituye un derecho; y debe, por lo tanto, ser una política de Estado.

En el siglo XXI la seguridad alimentaria es y será uno de los grandes desafíos que deberá enfrentar la Argentina en particular y Latinoamérica en general. El concepto puede parecer ambiguo u ofrecer dificultades a la

hora de su definición, pero expresa como ningún otro los cambios en un contexto global vinculando intereses económicos, políticos y medioambientales. En suma, resulta ser un factor importante de la seguridad estratégica a nivel global.

A comienzos del siglo XXI la delicada situación socioeconómica del país hacia suponer que se podía desencadenar una crisis más profunda que pusiera en riesgo la estabilidad política de la Nación. Los gobiernos pos crisis se vieron, así, obligados a implementar políticas conjuntas para tratar de mitigar la marginación social, erradicar el hambre y la pobreza en la región. Si bien hay que reconocer que en la primera década se observó una baja del índice de pobreza y aumentó la posibilidad de acceso a los alimentos, todavía hay sectores que necesitan integrarse a los programas sociales implementados en cada uno de los países. La crisis iniciada en el 2008-2009, a su vez, provocó un desequilibrio económico social a nivel global. Según el Banco Mundial (BM) la Argentina estaba bien posicionada para beneficiarse de los precios internacionales elevados y para generar una mayor producción de alimentos. Aparentemente el BM consideraba que el aumento del precio de los alimentos iba a ser constante durante un largo tiempo: subieron más de 43 % desde junio de 2010 planteando una alerta por una posible repetición de una crisis alimentaria similar a la del 2008. En el 2011 los precios de los alimentos aumentaron un 10 %, mientras que el maíz y la soja aumentaron debido a las malas cosechas en Estados Unidos y Europa oriental. Pero la bienaventuranza se terminó a partir del 2012 cuando los precios de las *commodities* bajaron, dando comienzo a dificultades esperadas. El gobierno no supo coordinar políticas de ordenamiento fiscal, lo que conllevó a una crisis económica que trascendió, luego de 2015, con el cambio de gobierno a cargo del ingeniero Mauricio Macri.

Para ir cerrando estas reflexiones, los gobiernos deben de considerar que es necesario generar trabajo para incluir a los sectores que todavía no han logrado insertarse en el mercado laboral de modo de poder acceder a sus necesidades básicas: *alimentación, educación, salud*. Esta trilogía de necesidades constituye la base de una sociedad económica y socialmente consolidada. En tanto la seguridad alimentaria es parte de la seguridad ciudadana constituye un tema estratégico a la hora de construir alternativas para mejorar las condiciones de vida y promover la inclusión social. Si bien la Argentina ha planificado mecanismos para garantizar la seguridad alimentaria sigue pendiente la implementación de programas eficaces a corto y mediano plazo. Resulta indispensable, en ese sentido, defender la agricultura familiar y la subsistencia del pequeño productor agrario debido a que es la única forma de garantizar la seguridad alimentaria del país. Todavía resta mucho por hacer en la

materia porque el tema pone en juego muchos intereses contrapuestos y poderosos. No por nada existen proyectos que nunca se cumplen y que no pasan de ser meros proyectos de escritorio. Un país o una región no crece cuando no toma conciencia de sus debilidades y solamente apuesta a sus éxitos.

Capítulo 4

Trabajo informal en Argentina: análisis de sus determinantes desde la perspectiva impositiva y laboral. Un estudio sobre el centro y norte de la provincia de Neuquén (2003-2015)

Gabriel Celave*

.....

4.1 Introducción

La informalidad laboral se presenta como uno de los principales problemas con los que se enfrenta Argentina a la hora de sostener un crecimiento estable y con equidad distributiva. Este fenómeno no solo afecta el goce de derechos laborales por parte de los trabajadores y sus familias, sino que también impacta en las empresas y en los esquemas de financiamiento del sector público. Tales problemáticas afectan a más de un tercio de los asalariados y cuentapropistas de nuestro país.

Los regímenes económicos instrumentados durante el último cuarto del siglo veinte impulsaron el avance de la informalidad en el mercado laboral. Las políticas económicas tendientes a resolver desequilibrios macroeconómicos crónicos (déficit fiscal e inflación), produjeron una fuerte expulsión de trabajadores, tanto del sector industrial como del sector público.

* Trabajo de tesis para la Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), bajo la dirección de Priscila Palacio.

De este modo, hacia el final de los años noventa los niveles de informalidad y desempleo alcanzaron valores históricos para nuestro país, en un contexto de profunda crisis económica. Entrados los años dos mil, con un escenario internacional extremadamente benévolo para la producción nacional, Argentina logró una fuerte reducción del desempleo y la informalidad (respecto a los niveles de la crisis 2002-2002); sin embargo, el empleo no registrado se consolidó como una práctica habitual en el régimen laboral, afectando a cerca del 35 % de la población asalariada.

El objetivo del presente capítulo es indagar acerca de los factores que explican la persistencia y magnitud de la informalidad en el período 2003-2015, tomando como elemento central el régimen impositivo laboral de los asalariados en relación de dependencia.

En la primera sección se hará un breve recorrido sobre la definición de la noción de informalidad laboral, y los alcances que el fenómeno tiene en la Argentina. En la segunda sección, se realizará un recorrido por la normativa laboral vigente en el período 2003-2015, que rige para la contratación de asalariados en relación de dependencia, junto con los regímenes de promoción y fomento de la formalización de trabajadores. Finalmente, se estudiará el caso del centro y norte de la provincia de Neuquén durante el período 2003-2015. El estudio cobra relevancia ya que en Neuquén existen fuertes asimetrías productivas entre el norte, donde se desarrolla una actividad pujante como es la hidrocarburífera y el centro, donde predomina el comercio y el empleo público (lo que configura un mercado laboral heterogéneo). El objetivo del estudio es enriquecer el análisis de datos acerca del mercado laboral al interior de la provincia, además de poder observar de forma cualitativa los aspectos presentados a lo largo del trabajo.

4.2 Diversas definiciones de la problemática de la informalidad

La economía informal no es un fenómeno novedoso propio de este siglo, sino que sus orígenes se remontan al comienzo del financiamiento mediante la vía de imposiciones tributarias. En especial para los países en desarrollo, las problemáticas asociadas a la expansión de la economía informal se han vuelto cada vez más relevantes ya que, más allá de ciertos resultados auspiciosos observados en la última década, el fenómeno continúa teniendo plena vigencia en estas economías.

El término economía informal o no registrada posee múltiples acepciones. Palacio (2016), destaca que el concepto de informalidad fue introducido por el antropólogo británico Keith Hart en 1971 en un estudio enfocado en economías africanas, caracterizándolo como un aspecto

«positivo», ya que permitía generar ingresos a aquellos trabajadores desplazados del circuito formal de la economía.

Con posterioridad al trabajo de Hart, el término comenzó a emplearse para estudiar la realidad del mercado laboral en los países denominados del «Tercer Mundo», siendo objeto de múltiples discusiones en torno a su significado e impacto en el sistema económico. Luego de más de tres décadas del trabajo de Hart, existen al menos 3 grandes abordajes teóricos del fenómeno de la informalidad: los enfoques de la OIT, el neomarxista o neoestructuralista y el neoliberal legalista (Narodowski *et al.* 2010).

La posición de la OIT sustentada en el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y en los trabajos realizados por Víctor Tokman y Paulo Souza, entre otros, le atribuyó una connotación negativa a la noción de informalidad, asociándose a ámbitos de pobreza y exclusión social, dado que el sector está constituido por el excedente de mano de obra disponible dada la incapacidad del sector formal de la economía de absorberlo. Algunas de los rasgos señalados por la OIT son la facilidad de entrada al sector, la mínima separación entre capital y trabajo, la baja productividad, la escasa inversión de capital, la utilización de mano de obra intensiva y la escasa división del trabajo (Tokman y Souza 1995).

Souza y Tokman, conciben al sector informal como un mecanismo contracíclico bajo el cual, ante un deterioro de la economía, el sector informal se expande rápidamente para absorber a los desplazados de empleos asalariados. Ese formato teórico tiene como sustento un modelo denominado «dualista», donde uno de los sectores (el formal) está dentro y el otro fuera de la economía (el informal), actuando como una vía de subsistencia para los trabajadores en contextos económicos adversos. En términos generales, estos autores consideran al empleo informal como un sector comprendido por trabajadores que no consiguen ingresar en la economía formal (Busso 2004).

La segunda perspectiva considerada es la estructuralista o neomarxista, que piensa a la informalidad como una característica estructural del sistema capitalista. Entre sus principales exponentes podemos mencionar a Alejandro Portes y Manuel Castells, entre otros. Para este grupo de autores, la informalidad no es una particularidad del Tercer Mundo, sino que es posible encontrarla también en los países avanzados, por ser una característica constitutiva del sistema capitalista. En este esquema, el empleo no registrado se vincula de forma integral con todas las ramas de la economía, ya que es un mecanismo usado por las firmas para minimizar costos y aumentar la rentabilidad. Este análisis va en contra de la postura «dualista» que plantea la línea de la OIT, según la

cual los sectores formal e informal no se complementan, sino que el segundo es parte integral de la economía moderna, y no un conjunto de actividades excluidas de ella.

La tercera perspectiva, es la denominada legalista o neoliberal, plasmada fundamentalmente en los textos del economista peruano Hernando de Soto. Para esta escuela, el origen del sector informal es la excesiva regulación estatal y la falta de un derecho participativo que otorgue a los ciudadanos la libertad para poder producir. El autor centra su análisis en que la economía informal es una forma de «huir» de las regulaciones estatales que someten a la clase trabajadora. Asimismo, Narodowski *et al.* (2010) señalan que este argumento es parcialmente aceptado por la visión de Portes (1989), que en línea con una mirada ortodoxa plantea que la propensión al «ocultamiento» por parte de las firmas se incrementa a medida que aumenta la apertura comercial, pero solo en un contexto en el que existen impuestos y regulaciones al trabajo. De no existir tales tributos, la competencia sería neutral a la tasa de informalidad.

Por su parte, Beccaria y Galín (2002) diferencian distintos abordajes del trabajo no registrado realizados por la teoría económica convencional. En tal sentido, comienzan distinguiendo los principios de la posición ortodoxa, según los cuales todo programa que tenga por objetivo dar prestaciones de la seguridad social o beneficios por desempleo, «(...) puede conducir a los trabajadores a elegir el ocio antes que el trabajo, lo cual incrementa el bienestar de quienes los reciben pero reduce el producto social global y prolonga el desempleo».

En términos de la demanda de trabajo, los tributos que producen rigideces en el mercado laboral, distorsionan las señales de mercado y reducen la rentabilidad de las firmas, que a la larga reduce los incentivos a contratar trabajadores a razón de mayores costos futuros. Los impuestos que se imponen a los empleadores para financiar prestaciones de seguridad social, llevan a que las firmas oculten su verdadera función de costos, así como torna menos atractiva la contratación de trabajadores de menor calificación. En otra línea, Beccaria y Galín (2002) destacan la visión opuesta a la clásica, que nutriéndose de diversas corrientes plantea beneficios asociados a las regulaciones laborales. Un primer argumento promueve los programas de incremento del «capital humano» y productividad. Desde esta perspectiva, las normas laborales pueden crear incentivos de largo plazo para la inversión en formación, dado que, como existen restricciones al despido de trabajadores, las firmas tienen incentivo a capacitar la fuerza de trabajo.

En el presente capítulo se utiliza el término economía informal o no registrada para referir a aquellos trabajadores ocupados asalariados que no reciben descuento jubilatorio ni aportes al sistema de seguridad

social. En general los estudios sobre trabajo informal no dan cuenta del empleo no registrado parcialmente, es decir aquellos trabajadores registrados sobre los cuales se declaran remuneraciones inferiores a las que perciben (para no pagar lo dispuesto a la seguridad social), o el empleo asalariado disfrazado bajo la forma de otros contratos (civiles o comerciales). Ello se debe a la problemática disponibilidad de datos, dado que la naturaleza misma de este tipo de trabajo presenta innumerables dificultades a la hora de hacer un relevamiento.

Aquí se pondrá énfasis en las distorsiones que genera la existencia de una elevada tasa de empleo no registrado en la economía. Por un lado, la evasión tributaria tiene repercusiones potencialmente negativas para el desempeño de la economía de un país, ya que no solo impacta en las arcas del Estado, sino también en la no imputación de aportes de seguridad social, con la consecuente marginación de los trabajadores involucrados en dicha operatoria (Palacio 2016). Para los trabajadores, el empleo informal no permite el reconocimiento de derechos laborales ni tampoco contar con la protección necesaria frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales, el desempleo o la falta de ingresos en la vejez.

En suma, tomando el criterio de Narodowski *et al.* (2010), la elevada persistencia de informalidad genera sendas distorsiones en la economía, que podemos resumir en:

- Impacto laboral y distributivo: la informalidad genera trabajos precarios e inseguros (alta rotación involuntaria), así como restringe el acceso a beneficios sociales (presentes y futuros) y protección sindical.
- Impacto sobre el crecimiento y la productividad: la carencia de seguridad social que caracteriza a las actividades informales reduce los incentivos a invertir en capacitación del capital humano. Sumado a ello, las firmas informales no tienen acceso al mercado de capitales ni de crédito, en consecuencia suelen operar en escalas subóptimas presentando bajas tasas de mejoras en la productividad. Asimismo, su condición no les permite acceder a fuentes de desarrollo tecnológico (universidades por ejemplo) por lo que presentan bajas tasas de innovación.
- Hace a la economía más vulnerable a *shocks*: una mayor tasa de informalidad implica una mayor proporción de empleos precarios que se destruyen con mayor facilidad que los empleos formales ante un shock negativo sobre las ventas de las firmas. En suma, las fluctuaciones macroeconómicas se atenúan en los países que cuentan con baja incidencia del empleo no registrado.

4.3 Principales características de la informalidad en Argentina

En Argentina existen principalmente dos fuentes que dan cuenta de la dinámica del empleo informal. Por un lado se encuentra la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), base de datos elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que permite obtener un monitoreo de la situación ocupacional de los principales aglomerados urbanos del país, dando cuenta de aproximadamente un 70 % de la población urbana del país.

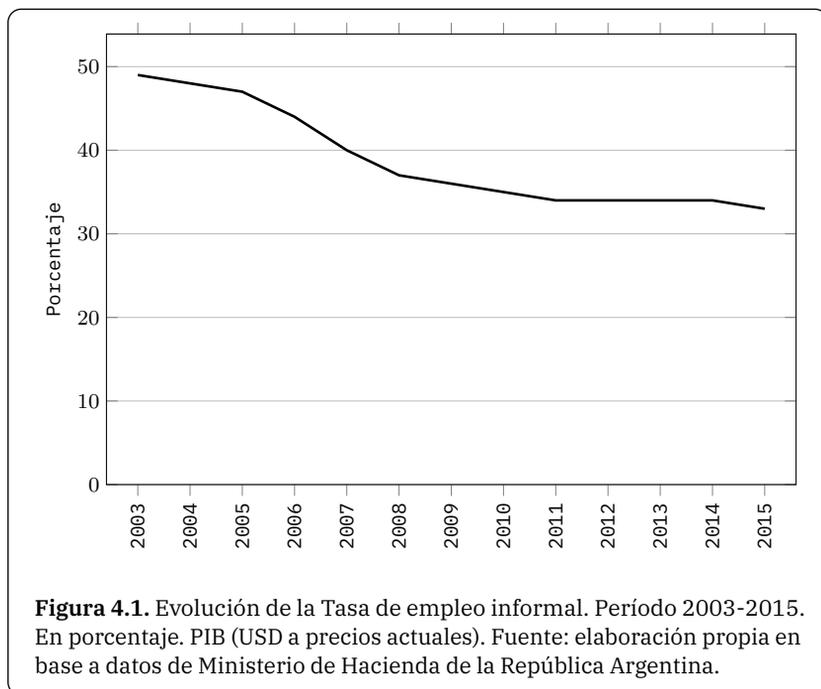
En segundo lugar, podemos destacar los relevamientos desarrollados por otros organismos públicos que sirven de soporte para analizar la evolución del empleo no registrado. El Ministerio de Trabajo de la Nación realizó por primera vez durante el año 2011 la ENAPROSS, que entre otras variables socioeconómicas relevadas, permitió dar cuenta de numerosos aspectos relacionados con la informalidad. Esta encuesta resulta de gran utilidad para observar la composición del empleo no registrado.

Otra fuente de información relevante para el seguimiento del empleo no registrado la constituyen los datos elaborados por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que en su carácter de recaudador administrativo del sistema previsional, da cuenta del universo de asalariados y trabajadores independientes que aportan a la Administración Nacional de Seguridad Social.

A la salida de la convertibilidad y superados los efectos de la crisis económica acontecida entre los años 2001 y 2002, el nuevo esquema macroeconómico implementado favoreció la creación de empleos en el sector formal. En este escenario es que la tasa de empleo no registrado descendió en 17 puntos porcentuales entre el máximo histórico captado durante el tercer trimestre de 2003 (49.7 %) a 32.9 % en el año 2015 (MH 2015).

En base a los datos relevados por EPH, resulta interesante destacar algunas características del empleo informal en Argentina. En primer lugar, se observa que al último trimestre del año 2015 el trabajo no registrado se concentra en gran medida en unidades económicas pequeñas: mientras que en los establecimientos de hasta cinco ocupados la informalidad afecta al 71.3 % de los asalariados, en las unidades de más de 40 trabajadores este porcentaje se reduce a tan solo el 8.3 por ciento.

Al desagregar la informalidad por rama actividad, se observa que los segmentos que mayor concentración presentan al año 2015 continúan siendo los mismos que prevalecían en 2003: el trabajo doméstico, la construcción, y el trabajo asalariado en comercios, hoteles y restaurantes. En los primeros dos sectores, según EPH, en el año 2015 presentaban



tasas de informalidad en torno al 79 % y 65 % respectivamente. Por su parte, el sector de enseñanza presenta los niveles de informalidad más reducidos rondando el 6.4 por ciento, seguido de salud (16.4 %) y el sector financiero e inmobiliario (21 %), ubicándose todos ellos por debajo de la media nacional.

Respecto de los grupos etarios, se advierte que la informalidad siempre es mayor entre los más jóvenes, con independencia del tipo de unidad productiva que se evalúe. En tal sentido, los datos reflejan que la tasa de empleo no registrado en los jóvenes de menos de 24 años no desciende del 50 % en todo el período analizado, aunque cabe señalar que la incidencia de la informalidad en este grupo cayó aproximadamente 10 % entre 2003 y 2015. Como era de esperarse, entre las franjas etarias de 35 a 49 años y 50 a 60 años se concentran las menores tasas de informalidad, ubicándose en 26.8 % y 25.9 % para el año 2015.

En otra línea, se observa que la tasa de informalidad es más alta entre las mujeres que en los varones. Así, según datos de la EPH, en 2015 cerca del 35 % de las trabajadoras ocupadas son informales, mientras que entre los varones la cifra solo llega al 30 %. A pesar de la existencia

de esta brecha, se han producido importantes mejoras en cuanto a la inserción de las mujeres en trabajos formales. Los datos muestran que en el año 2005 las trabajadoras no registradas alcanzaban casi el 50 % del total, mientras que para los hombres el valor se encontraba en 37.9 %, existiendo una importante brecha de aproximadamente un 12 %.

En cuanto a la informalidad según calificación y nivel educativo alcanzado, para el período bajo análisis, la variable se redujo para todas las calificaciones ocupacionales, aunque lo hizo en mayor medida en el caso de los trabajadores que realizaban tareas operativas (reducción de 18.8 %), seguido por aquellos que realizaban tareas no calificadas (caída de 12.3 %). En esta línea, es importante destacar que la recuperación productiva facilitó la inserción laboral en ocupaciones más calificadas en la base de la pirámide, donde el incremento de la negociación colectiva desempeñó un papel fundamental para determinar la mejora de las condiciones laborales (Bertranou *et al.* 2013).

Respecto del nivel educativo, se observa una reducción de la informalidad laboral en todos los niveles educativos (partiendo desde primario incompleto hasta terciario/universitario finalizado). Sin embargo, la mayor reducción se dio en aquellas personas con primaria completa e incompleta (alrededor de un 11 %) mientras que en los trabajadores con secundario completo, terciario/universitario completo e incompleto, la caída en la tasa de informalidad no alcanzó el 10 por ciento. No obstante, la incidencia del empleo no registrado disminuye a medida que se incrementa el nivel educativo, existiendo importantes brechas siendo que entre los ocupados que tienen educación primaria, la tasa de empleo no registrado asciende a 50.8 %, mientras que, entre quienes tienen estudios terciarios o universitarios, desciende al 26.5 %.

Por último, en relación con los ingresos de los hogares se advierte que la informalidad es mucho más elevada en los de menores ingresos. En el año 2005, dentro del primer quintil de ingreso per cápita, más del 80 % de los ocupados se encontraban en una relación laboral informal, mientras que en el otro extremo, en los hogares de mayores ingresos, la informalidad era de tan solo 19.5 %. Para el año 2015 la brecha se redujo ya que el empleo no registrado en el primer quintil de ingresos descendió a 61.8 %, mientras que para el último tramo de la brecha de ingresos la incidencia del trabajo informal se ubicó en 12.7 %. Este comportamiento es esperable, ya que la informalidad laboral se encuentra directamente asociada con los bajos ingresos (los hogares de estos trabajadores se ubican en los quintiles inferiores de la distribución). Así, cabe destacar que el 52 % del total de los ocupados informales se encuentra en hogares de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita (Contartese *et al.* 2015).

En resumen, la favorable evolución del mercado de trabajo al inicio del periodo de pos convertibilidad habría sido el resultado del importante crecimiento del PIB, en un contexto de tipo de cambio elevado y competitivo que posibilitó apuntalar las exportaciones y disminuir fuertemente la capacidad ociosa. La mayor demanda de empleo en un escenario de crecimiento económico estable durante la primera etapa del nuevo esquema económico, redundó en un proceso de formalización generalizado.

Sin embargo, los principales avances en materia de registración de trabajadores informales tuvieron lugar durante el período que va desde 2003 a 2009. Con posterioridad a ese año se observa como la variable se estanca, oscilando entre 35 %-33 % hasta el último trimestre del año 2015, producto de que el crecimiento de la economía se ralentizó y la informalidad se concentra en núcleos duros de difícil solución. Como fue mencionado anteriormente, los segmentos que mayor informalidad que se presentan al año 2015, continúan siendo los mismos que prevalecían en 2003 (Bertranou y Casanova 2015).

La creciente inestabilidad macroeconómica en un contexto de inflación relativamente alta y en aumento, junto con un empeoramiento persistente de las cuentas externas y fiscales, sumada a una paulatina pero sostenida reducción de la elasticidad del empleo respecto del producto durante la segunda parte del período, dificultó la creación de nuevos puestos de trabajo en los últimos años (Amarante y Arim 2015). De este modo, se configuró un escenario donde los indicadores de empleo no registrado exhiben claras mejoras con respecto a la convertibilidad, aunque persisten sectores con niveles de informalidad crítico, que requieren de un sendero estable y sostenible de crecimiento económico para lograr incorporarse lentamente hacia eslabones de empleo de calidad.

4.4 Régimen impositivo y sistema de inspecciones: período 2003-2015

A partir del año 2003, luego de la caída del régimen de la convertibilidad, se instrumentó un nuevo enfoque de políticas económicas, sociales y laborales que permitieron una importante transformación del mundo laboral a través de la creación de puestos de trabajo formales. El rol del Estado como impulsor de la demanda efectiva se acentuó, así como se planteó fuertemente la necesidad de recomponer y mejorar el sistema de seguridad social, agobiado por la incertidumbre y la crisis de las cuentas públicas. La consolidación de esos programas y la incorporación de un sendero de gasto público elevado y creciente, requiere de la introducción de reformas que aumenten la presión tributaria de recursos tradicionales y, eventualmente, modifiquen su destino. Consecuentemente, era

esperable un aumento real de las cargas sobre la nómina salarial bajo este nuevo patrón de acumulación.

El año 2001, mediante el decreto 814/01 se dejaron sin efecto las normas que contemplaban exenciones o reducciones de las alícuotas aplicables a las contribuciones patronales, quedando derogados todos los decretos que regían desde 1994. En el mencionado decreto, se estableció que las alícuotas de las contribuciones patronales (con excepción del seguro social de salud) se ubicarían en el 21 % para los empleadores cuya actividad principal era la locación y prestación de servicios y en un 17 % para el resto de los empleadores.

En contraposición, el decreto 1.387/01 del ex ministro de economía Domingo Cavallo estableció en 5 por ciento el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia por el término de 1 año. La medida se prorrogó durante varios años a partir de la presidencia de Eduardo Duhalde, a raíz de la emergencia económica que atravesaba el país. El objetivo de la reducción de aportes era facilitar la reactivación del consumo interno, contribuyendo a lograr el equilibrio de las cuentas públicas por el consecuente aumento de los ingresos fiscales. Visto desde otra perspectiva, una reducción de aportes implica una jubilación menor en un futuro, pero un incremento salarial en el presente. Una serie de decretos posteriores durante la presidencia de Néstor Kirchner elevaron la alícuota de aporte al 7 por ciento en 2006, luego al 9 por ciento en enero de 2007, y finalmente se restableció en 2008 el porcentaje del 11 % que rigió hasta el final del período.

En el cuadro 4.1 se muestran los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social para los asalariados formales.

Todo trabajador alcanzado por la ley de Contratos de Trabajo 20.744, con contrato por tiempo indeterminado y habiendo superado el período de prueba de tres meses, deberá aportar a los mencionados subsistemas. En lo que respecta a los aportes jubilatorios de los trabajadores, como se mencionó anteriormente, el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia es del 11 %, mientras que la contribución a cargo de los empleadores se sitúa en 16 %.

La crisis económica del año 2001 dejó como resultado un elevado nivel de informalidad laboral. Por tal motivo, fue necesario poner en marcha políticas tendientes a promover la creación de empleo asalariado. Beccaria (2015) señala que tales políticas se orientaron hacia una serie de objetivos concretos, entre ellos:

1. la simplificación de la registración y la reducción de los costos impositivos para las firmas de menor tamaño;
2. apoyo productivo para este tipo de firmas, ya que su baja productividad deviene en menores márgenes de ganancia favoreciendo la

Aportante	Empleador	Trabajador
Jubilación	16 %	11 %
PAMI	2 %	3 %
Obra Social	6 %	3 %
Asignaciones familiares [*]	7.5 %	
Fondo Nacional del Empleo	1.5 %	
Seguro de Vida obligatorio	0.03%	
Subtotal	32 %	17 %

Cuadro 4.1. Aportes y contribuciones a la seguridad social, según subsistema y aportante vigente a partir de 2008 hasta el año 2015 (en porcentajes). Fuente: elaboración propia en base a MITEySS. [*] Mediante la ley 24.714 de 1996 se instituyó un régimen de asignaciones familiares, entre ellas asignaciones por hijo, por maternidad, por nacimiento, etcétera, financiadas mediante una contribución a cargo del empleador del 9 por ciento abonada sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia. De ese 9 por ciento, un 7.5 por ciento se destinarán exclusivamente a asignaciones familiares y el 1.5 por ciento restante será destinado al Fondo Nacional del Empleo, con el objeto de proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la ley.

evasión total o parcial de las obligaciones fiscales, previsionales y de otro tipo;

3. la inspección laboral;
4. una mayor cooperación entre las autoridades competentes en materia laboral e impositiva, específicamente el MTEySS y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Dentro de las primeras medidas adoptadas con la crisis económica de 2002, se suspendieron los despidos sin causa justificada, estableciéndose en ese caso que los empleadores debían abonar a los trabajadores perjudicados el doble de la indemnización correspondiente. En la ley se establecía que la «doble indemnización» se mantendría hasta tanto y en cuanto la desocupación se ubicara en números de dos dígitos, lo que produjo que recién en septiembre de 2007 sea derogada por decreto.

En este escenario, se instrumentaron políticas de fortalecimiento de la inspección laboral, destacándose el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) del año 2003, que tenía como objetivo incorporar en el sistema de seguridad de social a trabajadores excluidos del circuito for-

mal, mediante un esfuerzo de inspección por parte del nuevo gobierno.^[1] Según datos de la OIT (2015), desde la ejecución del plan se relevaron entre 300 y 400 mil trabajadores por año desde el año 2005. En suma, en el período 2005-2014 se relevaron casi 4 millones de trabajadores y 1.3 millones de establecimientos de todas las ramas de actividad. La tasa de detección de establecimientos informales fue en aumento a medida que las inspecciones se realizaron de forma más eficiente.

En el año 2004 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.877 de Ordenamiento del Régimen Laboral, que instauró el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) que atribuye el MTEySS el carácter de autoridad de aplicación del mismo. Entre las finalidades de la norma se encuentra la compensación de las dificultades generadas no solo por el sistema federal de inspección del trabajo, sino también para coordinar la actuación de otros ámbitos nacionales con competencia para realizar inspecciones en el ámbito laboral. Este fortalecimiento institucional también incluyó la creación, en 2005, de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social y la Dirección Nacional de Fiscalización, las cuales trabajan en forma conjunta con la Dirección Nacional de Relaciones Federales, encargada de articular y coordinar las acciones de inspección desarrolladas por las dependencias del MTEySS en el interior del país (OIT 2015).

La normativa derogó la ley 25.250 sancionada durante el gobierno de De la Rúa, eliminando los últimos vestigios del paquete de leyes de reforma laboral de los años noventa. Se volvió a implementar el período de prueba de tres meses y se reajustaron varios artículos de la ley de Contrato de Trabajo, esencialmente los relacionados con el preaviso en caso de despido y de disolución de la relación laboral durante el período de prueba. La norma estableció un régimen de promoción del empleo, consistente en una reducción de un tercio de las contribuciones patronales por un año para aquellas firmas de menos de 80 empleados que realicen contrataciones de nuevos empleados formales.

En noviembre de 2008, la presidente Cristina Fernández de Kirchner presentó un proyecto de ley para eliminar tanto el sistema de capitalización como las AFJP, unificando los regímenes existentes. El proyecto fue finalmente aprobado por mayoría en ambas cámaras y se promulgó como la ley 26.425, dando fin a las AFJP. La estatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y,

[1] Además, se incorporó la declaración de la clave de alta temprana (CAT) de la relación laboral. El mismo, establece que los empleadores comprendidos en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) están obligados a registrar a sus nuevos trabajadores dependientes antes del inicio de la relación laboral

con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos. La operatoria implicó el traspaso a la órbita estatal de activos administrados por las AFJP por una suma cercana a los \$ 80.000 millones, así como una apropiación directa por parte del Estado de un flujo anual de entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones, entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales (Basualdo *et al.* 2009).

A raíz de la crisis del 2009, a través de la ley 26.476 del año 2009, se redujeron las contribuciones patronales para las nuevas contrataciones de personal. Este beneficio, de duración total de 24 meses, consistió en una reducción del 50 % en la alícuota de contribución patronal al sistema de la seguridad social durante los primeros 12 meses y del 25 %, para los 12 meses siguientes. Las reducciones subsistieron hasta diciembre de 2011.^[2] La mencionada ley, contaba también con un régimen de «blanqueo» para empleadores, que incluía la suspensión de acciones penales en cualquier etapa del proceso en que se encuentre la causa, siempre y cuando la misma no tuviere sentencia firme

Producto de esta medida, durante las etapas de mayor impacto de la crisis (finales de 2008 y mediados de 2009), se registraron más de 330 000 trabajadores. El 20.3 % de estos se incorporó en el sector servicios empresariales, el 19.5 % en el comercio, el 14.1 % en la construcción, y el 12.2 % en la industria entre las ramas más destacadas, según datos del Ministerio de Economía para el tercer trimestre de 2009 (Aruguete y Selva 2009).

Siguiendo con estas medidas, en enero de 2011 se creó el Sistema Trabajo Registrado Digital, que permite constatar la situación registral de los trabajadores mediante una conexión en línea a las bases de datos de la seguridad social, lo que genera un salto cualitativo en la eficiencia de la inspección y en la optimización del uso de recursos. Además, desde la AFIP se ha facilitado la carga de datos vinculados con el sistema de seguridad social y con el régimen tributario (programa Mi Simplifica-

[2] La reducción regía para las contribuciones vigentes con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

1. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificaciones;
2. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y su modificaciones;
3. Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificaciones;
4. Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificaciones;
5. Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores, ley 25.191.

ción), con el fin de hacer más eficientes los mecanismos de registración (Bertranou y Casanova 2013).

Por último, en el año 2014 mediante la sanción de la ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, fue implementado un esquema de incentivos y penalidades con el objetivo de fomentar la formalización laboral. Los ejes centrales de esta ley son:

1. la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el ámbito del MITEySS;
2. el establecimiento de regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado.

El REPSAL tiene como objeto principal visibilizar a los empleadores que incumplen con la normativa laboral vigente. Se trata de un registro público y de libre acceso, bajo la competencia del MITEySS. Los empleadores que se encuentren incluidos en este registro, además de la visibilización negativa que esto implica, son alcanzados por un conjunto de penalidades que afectarán sus operaciones comerciales, entre ellas, la imposibilidad de acceder a líneas de crédito de instituciones bancarias públicas y a programas de beneficios financiados por el Estado nacional. Asimismo, no podrán celebrar todo tipo de contratos de compraventa con el Estado nacional, ni tampoco participar en obras públicas, concesiones de obras públicas, de servicios públicos y licencias auspiciados por el Estado.

Por su parte, la ley establece un interesante régimen de reducciones impositivas para incentivar el empleo formal. En primer lugar, las microempresas (sociedades de hecho y las sociedades de responsabilidad limitada que empleen hasta 5 trabajadores) que exhiban situaciones de vulnerabilidad económica a raíz de sus menores niveles de rentabilidad o productividad, serán eximidas del pago de hasta un 50 % las contribuciones en el régimen general de la seguridad social.^[3]

Sumado a ello, la normativa incluyó un esquema de promoción destinado a incrementar la contratación de empleo registrado por parte de los empleadores del sector privado cuya dotación de personal sea de hasta 80 trabajadores. Por el término de 24 meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral por tiempo indeterminado, gozarán de una reducción de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general de la seguridad social. El beneficio consiste en que para los empleadores con una dotación de personal de hasta 15 trabajadores, que durante los primeros 12 meses de la relación laboral,

[3] No se encuentran comprendidas dentro de las reducciones las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

no se ingresarán las citadas contribuciones y, por los segundos 12 meses se pagará el 25 % de las mismas. Para los empleadores que tengan entre 16 y 80 trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros dos años de la relación laboral se ingresará el 50 % de las contribuciones a la seguridad social.^[4]

Las reformas adquieren un importante alcance sobre el conjunto de los asalariados no registrados (sin incluir al trabajo doméstico), tanto en términos de inspección como de beneficios e incentivos para que las unidades de menor tamaño logren formalizar sus trabajadores. Sin embargo, el impacto de tales políticas laborales depende también de factores «exógenos» a la normativa, encontrándose por un lado la dimensión macroeconómica que incluye factores como el nivel de actividad y el crecimiento económico, así como la dimensión microeconómica relacionada con factores crediticios, fiscales, de infraestructura, etcétera, que inciden en la mejora de la productividad de la economía y en la formalización de trabajadores (Bertranou *et al.* 2013).

A pesar de este paquete de medidas, que combinaron un fortalecimiento de la inspección laboral con un régimen de exención impositiva para empleadores, la tendencia descendente de la informalidad laboral se desaceleró a partir de 2009, exhibiendo un ligero amesetamiento en torno al 33 % del total de los asalariados (para el total de aglomerados urbanos que releva la EPH).

Hacia delante persisten importantes desafíos, que no se vinculan solo con la revisión de la regulación en materia laboral, sino con la necesidad de fortalecer numerosos encadenamientos productivos intra e intersectoriales bajo los cuales se reproducen hoy, de manera ampliada, limitantes estructurales a la generación de empleo de calidad. Las claves para acelerar la generación de empleo formal implican la aplicación de un conjunto de acciones complejas y de gran envergadura, orientadas al sostenimiento de un sendero de crecimiento que permita un cambio estructural en la economía nacional. En efecto, la matriz productiva continúa mostrando, a pesar de los significativos y recientes avances, rasgos de una industrialización fragmentada, producto de décadas de desarticulación y desintegración productiva, lo que repercute en las posibilidades de inserción de los trabajadores (Coatz y Sarabia 2015).

Los esfuerzos orientados a reducir la informalidad laboral devinieron en una importante caída de la tasa de empleo no registrado entre 2003 y

[4] Cabe destacar que las reducciones mencionadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de la seguridad social. En virtud de ello, el gobierno nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales correspondientes.

2015, pero sin que ocurrieran grandes cambios en la estructura sectorial del empleo, lo que estaría reflejando la ausencia de modificaciones importantes en la estructura productiva. Esto se convierte en un factor trascendental a la hora de pensar un esquema de política que permita erradicar la informalidad del mercado laboral.

4.5 El caso del centro y norte de la provincia de Neuquén (2003-2015)

El presente caso de estudio se sustenta en la necesidad de enriquecer el análisis de datos acerca del mercado laboral al interior de la provincia del Neuquén. El objetivo es caracterizar brevemente la inserción de los ocupados del norte y centro de la provincia durante la última década (2003-2015), haciendo énfasis en la calidad del empleo. El estudio cobra relevancia ya que en Neuquén existen fuertes asimetrías productivas entre el norte, donde se desarrolla una actividad pujante como es la hidrocarbúrfica y el centro, donde predomina el comercio y el empleo público, lo que configura un mercado laboral heterogéneo.

Estas heterogeneidades no son captadas por la EPH, que solamente releva los principales conglomerados urbanos de las distintas regiones del país. Para este caso, se revela únicamente Neuquén-Plottier, lo cual puede llevar a resultados sesgados a la hora de analizar las variables del mercado de trabajo provincial. Por tal motivo resulta de suma relevancia considerar la dinámica laboral de otras localidades del interior de Neuquén.

Como respuesta a la necesidad de información antes mencionada, el gobierno provincial junto a la Dirección Provincial de Estadística y Censos (ECN), decidieron llevar adelante un relevamiento cuyo objetivo fuera captar información sobre la situación socio-ocupacional de las personas y de los hogares residentes en centros urbanos del interior de la provincia del Neuquén. Para tal fin, se desarrolló la Encuesta Provincial de Hogares (EPcialH), que analiza variables tales como la calificación de la tarea realizada, la categoría ocupacional, la intensidad de la ocupación, asalariados sin descuento jubilatorio, entre otras variables del mercado laboral.

La misma, define seis áreas geográficas en función de sus perfiles productivos (véase cuadro 4.2).

Para nuestros fines, tomaremos como eje central de análisis a las zonas II (Zapala) y VI (Rincón de los Sauces y Buta Ranquil) ya que, al presentar trayectorias económicas muy diferentes, nos permiten obtener algunas conclusiones acerca de la informalidad y la calidad de las ocupaciones. En la localidad de Zapala, ubicada en el centro, la administración pública, la construcción y el comercio son las principales

Zona	Localidades que comprende
I	Cutral-Có y Plaza Huincul
II	Zapala
III	San Martín, Junín y Villa la Angostura
IV	Andacollo, Chos Malal, El Huecú, Loncopué, Las Lajas y Aluminé
V	Centenario, Vista Alegre, Añelo y San Patricio del chañar
VI	Rincón de los Sauces y Buta Ranquil

Cuadro 4.2. Zonas relevados por la EPcialH. Fuente: EPcialH (2015).

actividades económicas. Además, se trata de un importante lugar de paso y derivación a los centros turísticos de la zona cordillerana del sur de Neuquén, lo cual tiene su correlato en el peso del sector comercial. Su ubicación estratégica la convierte también en una zona donde arriba gran cantidad de mercadería, la cual se distribuye tanto al interior de la provincia como hacia Chile. Otra particularidad de la zona es el desarrollo de la explotación e industria de minerales no metalíferos (ECN 2012).

Por su parte, la zona VI experimentó un importante impulso económico a partir del desarrollo de la actividad hidrocarburífera primero en los años setenta, y más recientemente en los noventa. Como consecuencia de ello, se gestó un notable crecimiento de su población que impulsó el crecimiento de otras actividades como el comercio, la construcción y la enseñanza en la zona. Cabe destacar que en reiteradas ocasiones, se hará referencia solamente al municipio de Rincón de los Sauces por su mayor densidad poblacional y su pujanza económica.

Para complementar el estudio de los datos, fueron realizadas durante el primer trimestre de 2018 dos entrevistas a referentes del sector público de las ciudades de Zapala y Rincón de los Sauces: Raúl Tojo, presidente del Consejo Deliberante de Rincón de los Sauces y Daniel Julián, actual concejal y ex titular de la Secretaría de Economía de Zapala.^[5]

4.6 Mercado de trabajo neuquino: importantes asimetrías estructurales

En las localidades del interior neuquino se observa una alta proporción de niños y jóvenes (más del 40 %), lo que da cuenta de tasas de fecundidad elevadas. La localidad de Zapala presenta la mayor proporción de adultos mayores, cerca de un 8 por ciento de la población son

[5] Las declaraciones de los entrevistados poseen datos numéricos no verificados, son meramente declarativos

mayores de 65 años. En contraposición, Rincón de los Sauces y Buta Ranquil presentan una importante proporción de grupos en edad activa, más marcada entre los 25 y 34 años.

La distribución por sexo de los ocupados de la población económicamente activa (PEA), nos muestra que los hombres superan a las mujeres en todas las zonas, sin embargo, en Rincón de los Sauces y Buta Ranquil existe la mayor brecha entre los sexos (casi 35 puntos porcentuales) ya que la extracción de gas y petróleo emplea mayormente trabajadores varones. En Zapala, a raíz del predominio de otras actividades económicas, la brecha se reduce a tan solo 17 %.

En otro sentido, si analizamos la rama de actividad según el sexo, se observan marcadas diferencias. En términos generales,

«(...) el mercado laboral resulta más diversificado para los varones, ya que se ocupan mayoritariamente en el sector primario, la industria, la construcción y la administración pública y defensa. Por el contrario, las mujeres trabajan mayoritariamente en el área de servicios (servicio doméstico, enseñanza, servicios sociales y de salud, hoteles y restaurantes y administración pública y defensa) y en el comercio» (b).

Dentro de la estructura demográfica de los ocupados, datos de la EPialH permiten observar que en la zona de Pehuenches, la fuerza laboral se compone en mayor medida de trabajadores migrantes (63.9 %), lo cual explica el importante crecimiento poblacional que vienen experimentando esas localidades producto del auge de la industria hidrocarburífera. En efecto, la tasa de crecimiento media anual relevada por el Censo 2010 para el período 2001/2010 fue del 62.6 %. Por su parte, la zona de Zapala presenta la proporción de ocupados no migrantes más elevada de la provincia, rondando esta el 70 % (ECN 2012).

El primero de los entrevistados, Raúl Tojo, percibe que las condiciones laborales de los trabajadores de Pehuenches son mejores que las del resto de la provincia. A su vez, destaca una mejora en la calidad del régimen de trabajo en la industria del petróleo, caracterizado por sus condiciones de riesgo y precariedad:

«Las condiciones laborales en general son buenas, los comercios, en su mayoría las tiendas de extranjeros son los que más tienen personal en negro. No puedo comparar con Neuquén ya que no sé fehacientemente las condiciones laborales de allí o de otras localidades (...). Se han mejorado en todo sentido las condiciones laborales en la industria petrolera (higiene, extensión de jornada laboral, etcétera) en comparación a años anteriores, basándome en lo que comentan petroleros que hace años que trabajan en esa actividad».

Ahora bien, si se indaga acerca de qué relaciones laborales sustentan la dinámica del empleo, la mayoría de los ocupados se encuentra inserto

en el mercado laboral en calidad de asalariado (en todas las zonas esta categoría ocupacional ronda entre el 70 % y el 90 % del total de ocupados para el año 2015). No obstante, en Rincón de los Sauces se presenta la mayor tasa de asalarización de la provincia, siendo que el 91.3 % de los ocupados ostentan este tipo de relación laboral, presentando niveles mínimos de cuentapropismo (7.5 por ciento) y patronal (1.1 por ciento). A su vez, se destaca que en la zona de Rincón de los Sauces y Buta Ranquil, casi un 60 % de los trabajadores se encuentran sobreocupados, producto de los exigentes regímenes de trabajo que impone la producción petrolífera. Mientras tanto, en Zapala, destaca el fuerte componente cuentapropista del empleo, siendo que casi el 19 % de la fuerza laboral se desempeña bajo esa modalidad concentrándose en la localidad la mayor tasa de cuentapropismo del interior de la provincia.

Otro aspecto que interesa destacar es el tipo de empresa en la cual se emplean los ocupados, esto es, si se trata de un establecimiento privado, público o de otro tipo. Mientras que en Zapala el 43 % de los ocupados se desempeñan en el sector público, en la zona de Pehuenches el 80 % de los ocupados se inserta laboralmente en el ámbito privado (solamente un 18.4 % lo hace en el sector público), siendo este el valor más alto para todo el interior de Neuquén, a raíz de la predominancia de la actividad petrolera y gasífera.

En su testimonio, Raúl Tojo destaca el impacto positivo que genera en las condiciones laborales la presencia de la industria hidrocarburífera como principal generadora de empleos:

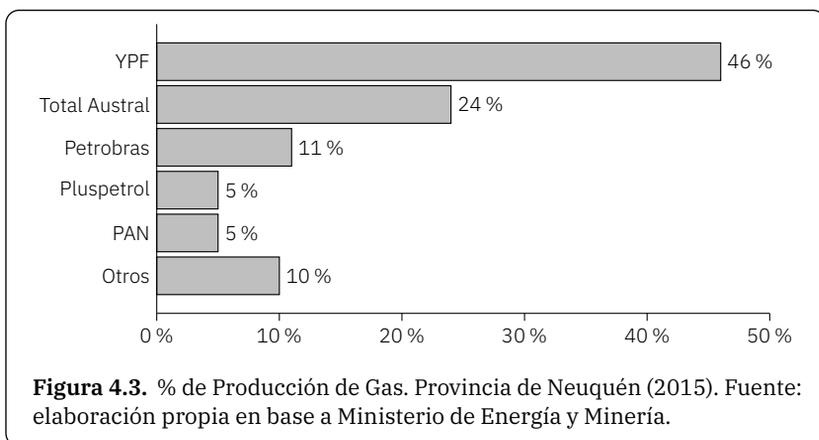
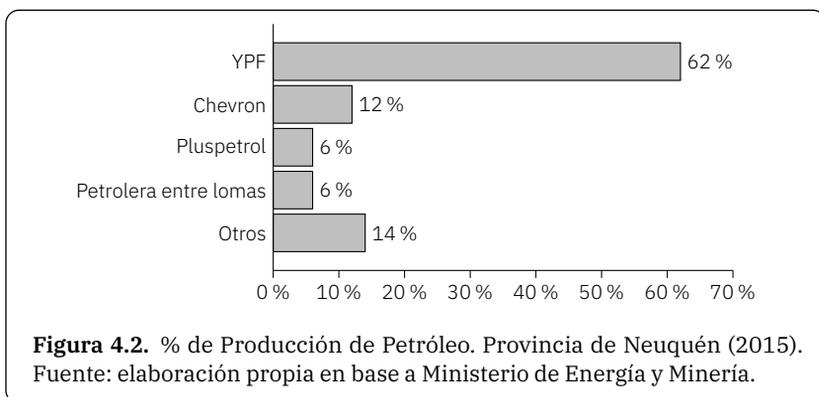
«La presencia de industria del petróleo impacta de forma positiva en la formalización de trabajadores en la localidad, porque son grandes empresas y tienen a sus trabajadores y a los de las empresas de servicios en regla, son muy exigentes en este sentido para las empresas que les brindan servicios».

En línea con esta descripción, Kozulj y Lugones (2007) señalan que el núcleo de la trama hidrocarburífera está conformado por empresas que operan en el *upstream* de la industria. Se trata de firmas transnacionales que definen montos de inversión y localización de actividades en función de sus estrategias a escala. Seguidamente, señalan que:

«(...) los proveedores principales, las empresas de servicios petroleros, constituyen el primer anillo de la trama. Son multinacionales que desplazan su actividad junto a los operadores. También existen proveedores menores, cuya característica es que no tienen capacidad de desplazar fácilmente su localización. Son empresas surgidas para proveer de necesidades específicas al núcleo y al primer anillo de la trama» (Kozulj y Lugones 2007).

En el segundo y último anillo que desarrollan los autores, se encuentran empresas que dependen del nivel de actividad del núcleo central

y del primer anillo de proveedores. Su capacidad de desplazamiento se determina en base a los yacimientos situados bajo su ámbito geográfico, centrándose generalmente en actividades de baja especialización técnica. Si se analiza la participación de los distintos actores del núcleo central, tanto en la producción de hidrocarburos como en el valor de la producción conjunta de los mismos a nivel nacional, se observa una fuerte concentración en la industria con un líder hegemónico: YPF SA (Kozulj y Lugones 2007).



Por otro lado, al analizar la distribución sectorial de la fuerza de trabajo en la última década, no se observan variaciones importantes al interior de cada zona, observándose una distribución similar a la

presentada en el cuadro. En términos generales, es en la administración pública, en el comercio y en la construcción donde se insertan la mayor proporción de ocupados en todas las zonas.

En las localidades bajo análisis, se observa cómo en Rincón de los Sauces y Buta Ranquil más de un tercio de los ocupados desarrolla sus actividades en el sector primario, siendo por lejos la actividad que más empleo genera, mientras que en Zapala vemos una distribución ocupacional más diversificada, siendo la administración pública y defensa el sector más representativo en términos de empleo.

Rama de actividad	% sobre el total de los ocupados
Sector primario	37
Sector servicios	31.3
Comercio	11.2
Construcción	5.7
Hotelería y restaurant	5.1
Servicio doméstico	4.5
Industria manufacturera	3.9
Otros	1.2

Cuadro 4.3. Ocupados de Rincón de los Sauces según rama de actividad. Fuente: EPcialH (2015).

Rama de actividad	% sobre el total de los ocupados
Sector primario	5.1
Sector servicios	60.6
Comercio	17
Construcción	5.9
Hotelería y restaurant	2.7
Servicio doméstico	6.6
Otros	0.4

Cuadro 4.4. Ocupados de Zapala según rama de actividad. Fuente: EPcialH (2015).

El segundo de los entrevistados, Daniel Julián, actual concejal y ex titular de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Zapala, relata su percepción sobre las condiciones laborales en la localidad, atribuyén-

dole una enorme preponderancia el sector público como generador de empleo:

«Zapala es una ciudad de aproximadamente 36 000 habitantes donde el 60 % de su masa económicamente activa es la administración pública (se encuentran la totalidad de organismos nacionales y provinciales de la Zona Centro, AFIP, Rentas, Gendarmería, Recursos Naturales, Aduanas, Bancos, Registro Automotor, Policía Provincial, Federal, Ejército, etcétera) y por la parte industrial es una ciudad minera, y de servicios logísticos, por su cercanía a la frontera con Chile (...). El Municipio de Zapala cuenta con una planta de personal de 1 145 empleados; es el generador máximo de puestos de trabajo de la ciudad y como te comenté, se suman a esto todas las dependencias públicas nacionales y provinciales de la zona Centro de Neuquén».

En la provincia de Neuquén, según datos del Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial, la media salarial se ubica en torno a los \$ 25.700 para el año 2015, siendo la tercera con mayor remuneración promedio del país luego de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Esto se explica en base a que la actividad petrolera se caracteriza por la preeminencia de salarios reales elevados producto de las jornadas laborales intensas, los riesgos asociados a la actividad y la importante representación sindical que poseen los trabajadores. Esta condición genera un «efecto contagio» hacia las demás actividades, que para mitigar la competencia por mano de obra con el sector hidrocarburífero deben aumentar las remuneraciones promedio, tal como señaló Raúl Tojo:

«Los sueldos de la industria petrolera impactan de forma negativa con respecto a los sueldos de las otras actividades, ya que los precios en los comercios están basados en sueldos de petroleros, como así también la mano de obra (albañilería, etcétera) y en realidad la gente que compra en Rincón es justamente los que no son petroleros, ya que los mismos compran en los mayoristas de Neuquén o en Mendoza en su mayoría».

En este sentido, según la EPcialH, si consideramos la media del ingreso de la ocupación principal según localidad, se observa que al tercer trimestre del 2015 en Rincón de los Sauces este valor oscila los \$ 19.000, mientras que en Zapala se constata el menor valor en el interior neuquino, con \$ 9.300. Mismos resultados se observan si tomamos el Ingreso per cápita familiar según localidad, donde en Rincón la variable se ubica en \$ 12.861 y en Zapala en tan solo \$ 6.759.

Por último, para el análisis de algunos indicadores laborales del interior de la provincia utilizaremos datos nuevamente de la EPcialH para el último trimestre de 2015. Allí se observa que, las ciudades de las zonas III, VI y V presentan las mayores tasas de actividad, debido en buena parte al auge del turismo y el sector inmobiliario en la primera y a

raíz de las recientes inversiones destinadas al desarrollo del yacimiento Vaca Muerta en Añelo. Sin embargo, los municipios de estas últimas zonas vieron incrementada fuertemente la tasa de desocupación, no solo en términos absolutos sino relativos, en relación a las demás localidades neuquinas, fundamentalmente por el decrecimiento en el ritmo de inversiones en el sector hidrocarburífero, causado por el estancamiento del precio del barril a partir del año 2014.

Focalizando en el desempeño de Zapala, el panorama no resulta del todo alentador. La ciudad presenta tasas de actividad bastantes inferiores a las de las demás localidades, así como niveles de desocupación y subocupación más elevados. En este sentido, el municipio conjuga bajas tasas de empleo, junto con elevados niveles de subocupación, mostrando al mismo tiempo un importante porcentaje de subocupados que demandan empleos a tiempo completo, lo que nos habla de demanda por empleo que no se logra satisfacer.

4.7 Informalidad en el interior neuquino: la necesidad de repensar el perfil productivo

En primera instancia, si se analizan aquellos trabajadores que perciben descuento jubilatorio, a más del 70 % de los asalariados del todo el interior de Neuquén se le realizan los correspondientes aportes y contribuciones a la seguridad social, aunque entre un 12 % y 33 % no perciben este beneficio. En este contexto, destaca la zona de Rincón de los Sauces y Buta Ranquil, en donde a 8 de cada 10 asalariados les hacen descuentos jubilatorios, contrariamente a la zona de Zapala en donde a más de un tercio de los trabajadores no se les realizan tales deducciones. Adicionalmente, resulta interesante destacar que del total de los trabajadores a los cuales no se les efectúan tales deducciones, solo el 9 por ciento aporta por sí mismo a algún sistema jubilatorio (ECN 2012).

Sobre este punto, Daniel Julián argumenta que el perfil de actividad económica en Zapala (principalmente comercial y de servicios) y el tipo de unidad económica que predomina (microempresas y empresas de pequeña escala) no revisten de importancia a la hora de explicar la informalidad en la ciudad, sin embargo, destaca el impacto negativo del elevado porcentaje de empleo público:

«No lo veo desde el punto de vista de mayor complejidad formalizar a los trabajadores, lo que sí es real es que a diferencia de ciudades como confluencia (Neuquén, Plottier), o ciudades petroleras (Rincón de los Sauces) hay mayor hábito de trabajo privado, lo que permite un cambio de función más directo de los trabajadores, la ciudad de Zapala al tener gran parte de los trabajadores empleados públicos,

tienen régimen de trabajo por ejemplo de horario corrido, generalmente de 08 a 15 hs, y no hay hábito de horarios rotativos, horarios nocturnos, etcétera pero no lo veo como un condicionamiento».

Al considerar los datos acerca del empleo no registrado para los jóvenes del interior neuquino, se observa una notable diferenciación entre grupos etarios. En todas las zonas (excepto en Pehuenches) a buena parte de los trabajadores jóvenes (trabajadores entre 18 y 23 años) no les realizan aportes jubilatorios, mientras que esta relación se invierte (salvo en el Norte) si se analiza el caso de los jóvenes adultos asalariados. En este sentido, destacan las zonas I y II, donde más del 70 % de los jóvenes de entre 18 y 23 años no obtiene constancia alguna. En contrapartida, la zona VI de Rincón y Buta Ranquil es la que mejores indicadores presenta, concentrando la mayor cantidad de jóvenes registrados con un más de 58 % (ECN 2012). Si observamos la persistencia del empleo no registrado de acuerdo al sexo, se advierte que casi un 30 % de las trabajadoras mujeres en relación de dependencia de todas las zonas de la provincia, están no registradas. Estas superan en 7 puntos porcentuales a los varones en esa misma condición.

En lo que respecta a la temporalidad del trabajo (refiere a «changas», trabajos transitorios, suplencias, etcétera) las zonas Sur y Norte se destacan por tener un importante número de asalariados cuyo empleo es por tiempo determinado (22 % y 24 % respectivamente). Rincón de los Sauces y Buta Ranquil posee el menor porcentaje de esta modalidad de empleo, situándose en menos del 10 por ciento; contrariamente, este régimen de contratación prevalece casi para un 18 % de los ocupados en la localidad de Zapala.

Al consultarle acerca de las políticas que podrían aplicarse en la localidad para aumentar la formalización de trabajadores, el concejal de Zapala plantea la urgente necesidad de reconfigurar el perfil productivo del centro neuquino. En tal sentido, señaló que se están llevando a cabo medidas tendientes a mejorar las posibilidades de empleo, aunque es necesario un apoyo sostenido en el tiempo:

«Como aspecto esencial, me parece que hay que cambiar el perfil productivo de la ciudad. Desde el 2012 se trabajó en la puesta en marcha del Parque Industrial Municipal y Provincial (...). Además Zapala cuenta con escuelas técnicas, profesorado centros de formación profesional, y desde el Estado municipal se potencia la oferta educativa en los últimos años, apuntando a un perfil más industrial y productivo (...).

Al mismo tiempo, el entrevistado destaca los limitantes estructurales que presenta Zapala, asociados al proceso de conformación de Neuquén que dificultan el desarrollo económico de la provincia por fuera del sector petrolero:

«En relación con las problemáticas actuales para el desarrollo neuquino se verifica que territorialmente, la provincia está totalmente desequilibrada; Neuquén Capital presenta una fuerte concentración (43 %) de la población, si se agrega Plottier y Centenario se alcanza un 54 % sobre el Gran Neuquén del total de la población provincial. El resto de la concentración se da por un lado, sobre la traza de la ruta 22: Zapala (7 por ciento), Cutral Có (7 por ciento), Plaza Huincol (3 por ciento) y por otro en la zona sur con San Martín de Los Andes (5 por ciento), Villa Angostura (2 por ciento), Junín de Los Andes (2 por ciento). En esta lógica de desarrollo territorial inequitativo, los municipios de mayor crecimiento demográfico pertenecen a la región petrolera y a la región de los lagos, esto conlleva a una distribución no equitativa de la riqueza, lo que se traduce en flujos migratorios».

En síntesis, entre el 27 % y el 35 % de los asalariados de todas las zonas productivas, no perciben descuento jubilatorio, careciendo de los derechos laborales antes mencionados. En contraposición, en la zona de Rincón de los Sauces y Buta Ranquil, estos indicadores alcanzaron apenas el 13 % al año 2015.

4.8 Reflexiones finales

Investigar la inserción de los ocupados y la calidad del empleo en el interior de la provincia del Neuquén resulta de especial interés, en tanto son escasos los antecedentes sobre la temática. A partir de los datos de la EPcialH concluimos que la calidad del empleo está influenciada tanto por las características de la población, como por las actividades productivas que se desarrollan en cada área.

En términos agregados, se observa que alrededor de un cuarto de la fuerza laboral asalariada no percibe todos los beneficios que estipula la legislación laboral. En este sentido, en el trabajo se señaló que en la zona de Rincón de los Sauces y Buta Ranquil la situación de los trabajadores en relación de dependencia es más favorable respecto a las demás zonas. Como contrapartida, en la zona de Zapala (junto con la zona I de Cutral Có y Plaza Huincol) se concentran los niveles más altos de trabajo no registrado, lo cual se ve reflejado en la mayor cantidad de asalariados sin descuentos jubilatorios, vacaciones pagas y aguinaldo

Por otra parte, al analizar la calidad del empleo de la provincia de acuerdo a la rama de actividad, es posible afirmar que la mayoría de los asalariados hombres y mujeres que no reciben descuento jubilatorio y demás derechos laborales se concentran en las ramas de servicio doméstico, construcción y comercio. Esta trayectoria va acorde con la localización del empleo no registrado a nivel nacional, que en líneas generales se concentra en esas mismas ramas de actividad. En cambio, la actividad primaria (extracción de hidrocarburos) presenta los niveles

más altos de trabajo registrado de todas las ramas, en la provincia de Neuquén.

Adicionalmente, también se observa que en actividades en donde intervienen unidades económicas de mayor tamaño en términos de cantidad de ocupados y cuantía de inversiones, la calidad y la formalización del empleo aumenta considerablemente. Para el caso de Rincón de los Sauces y Buta Ranquil, donde predomina la industria hidrocarburífera, los elevados niveles de rentabilidad, salarios reales y capital invertido, configuran un escenario en donde a las firmas les es más favorable cumplir con las cargas sobre la nómina salarial de los trabajadores. Sin embargo, en la ciudad de Zapala, al igual que en el resto del interior de la provincia, el predominio de actividades económicas de baja escala y vinculadas a sectores donde tradicionalmente persisten elevados niveles de informalidad, configuran un panorama diferente en cuanto a la calidad del empleo.

Otro aspecto interesante que surge del análisis, es la relación que existe entre la formalización de trabajadores y la pujanza de la actividad económica. En esta línea, dado que la estructura productiva está estrechamente relacionada con el crecimiento de largo plazo y con la generación de empleos de calidad, los niveles de formalización laboral que se alcanzan se encuentran muy asociados a los niveles de rentabilidad sectorial. Tal como fue expuesto, en el norte neuquino se localiza la actividad económica que, es por lejos, la más pujante (generadora de cerca del 40 % producto bruto regional). A pesar de las particularidades que presenta el empleo en la actividad petrolera (elevados salarios, jornadas laborales intensas, alto grado de asalarización y sindicalización), el hecho que se configure como la actividad más productiva y relevante de la provincia, se posiciona como un factor determinante a la hora de garantizar los derechos laborales.

A diferencia de lo que ocurre en las localidades petroleras, en Zapala y en buena parte del interior provincial, no se desarrolló una matriz productiva capaz de generar un crecimiento robusto y sostenible, sino que el eje de las actividades económicas se sustenta en el empleo público y en servicios de baja productividad y escaso valor agregado. Es posible señalar este factor como influencia en la divergencia en cuanto a la calidad del empleo que fue señalada en el trabajo.

Con todo, es posible afirmar que existen fuertes heterogeneidades en el acceso a derechos laborales al interior de la provincia de Neuquén. Una respuesta sistémica a esta situación podría plantearse desde una óptica de generar programas y acuerdos empresariales en las zonas más rezagadas, para fortalecer el entramado productivo en esas regiones. Asimismo, resulta interesante la posibilidad de generar mayores encadenamientos

entre las zonas más dinámicas (petrolera) y el resto de la provincia, en pos de lograr un crecimiento homogéneo y que permita aprovechar la existencia de una actividad tan productiva como la hidrocarburífera. Adicionalmente, será necesario considerar políticas específicas para aquellos sectores más vulnerables a la informalidad, a fin de mitigar las heterogeneidades que la misma genera.

Autores

Celave, Gabriel. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), actualmente maestrando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Fue becario PROPAI en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA durante 2017 y 2018, realizando su trabajo de tesis de grado bajo la dirección de la profesora Priscila Palacio en el marco del proyecto UBACYT *El rol de los Estados ante el crecimiento de la economía informal (lícita no declarada) en Argentina, Brasil y Paraguay. Políticas públicas y efectos económicos, sociales y ambientales, entre la primera y segunda década del siglo XXI.*

Llairó, María de Monserrat. Doctora en Historia de la Universidad del Salvador (USAL); Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Argentina; docente de grado e investigadora en la FCE-UBA; profesora de posgrado en FCE-UBA y FCE-USAL; directora del Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración –CEINLADI (FCE-UBA); directora e investigadora en proyectos UBACYT; autora de varios libros y artículos publicados, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Ossona, Jorge. Profesor adjunto de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económica de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI).

Palacio, Silvana Priscila. Doctora en Relaciones Internacionales, Máster en Relaciones Económicas Internacionales y Contadora Pública Nacional. Es profesora adjunta regular y profesora de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Argentina. Dirige proyectos de investigación en la Universidad de Buenos Aires. Como investigadora sénior de la UBA, se desempeña en el campo académico nacional e internacional. Es autora de libros y artículos publicados en su país y en el extranjero. Integra el Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (FCE-UBA).

Referencias

Amarante, Verónica y Rodrigo Arim

- 2015 (eds.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Santiago de Chile: CEPAL, referencia citada en página 71.

Aruguete, E. y R Selva

- 2009 *Reacciones de política económica frente a la crisis internacional*, documento de trabajo n.º 18, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, referencia citada en página 75.

Basualdo, E.; N. Arceo; M. González y Mendizábal N.

- 2009 *“La evolución del sistema previsional argentino*, Buenos Aires: CIFRA, referencia citada en página 75.

Beccaria, L.

- 2015 «Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal», en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina, págs. 185-207, referencia citada en página 72.

Beccaria, L. y P. Galín

- 2002 *Regulaciones laborales en Argentina*, Buenos Aires: Fundación OSDE, referencia citada en página 66.

Bertranou, Fabio y Luis Casanova

- 2013 *Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina, referencia citada en página 76.
- 2014 *Informalidad laboral en Argentina. segmentos críticos y políticas para la formalización*, Organización Internacional del Trabajo, referencia citada en página 19.

Bertranou, Fabio y Luis Casanova

- 2015 *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina, referencia citada en página 71.

Bertranou, Fabio; Luis Casanova y M. Sarabia

- 2013 *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*, Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, referencia citada en páginas 70, 77.

Busso, M.

- 2004 *Los trabajadores informales y sus formas de organización colectiva. Un estudio en ferias de la ciudad de La Plata (2001-2003)*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 65.

Cartaya, Vanessa

- 1987 «El confuso mundo del sector informal», en *Nueva Sociedad*, n.º 90, recuperado de <http://nuso.org/media/articles/downloads/1526_1.pdf> (visitado el 07-2018), referencia citada en páginas 16, 18.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe]

- 2018 *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, documento de trabajo n.º 2, Santiago de Chile: Metodologías de la CEPAL, referencia citada en página 28.

CES [Centro de Estudios y Servicios]

- 2018 *Inflación en Argentina: período 2007-2017*, Santa Fe: Bolsa de Comercio de Santa Fe, referencia citada en página 26.

Chen, Martha

- 2012 *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, documento de trabajo n.º 1, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, referencia citada en página 17.

Coatz, D. y M. Sarabia

- 2015 «La formalización del empleo mediante el fortalecimiento del entramado productivo. Cambio estructural y creación de empleo de calidad en los últimos 40 años», en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina, págs. 229-255, referencia citada en página 77.

Contartese, Daniel; Ximena Mazorra; Lila Schachtel y Diego Schleser

- 2015 *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, coord. por Fabio Bertranou y Luis Casanova, Buenos Aires: OIT, recuperado de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_390431.pdf>, referencia citada en página 70.

Coremberg, Ariel

- 2014 «PBI Argentina 1913-2013: De las Tasas Chinas a los pocillos sin café. Serie ARKLEMS Encadenada», en *Foco Económico*, recuperado de <<http://focoeconomico.org/2014/12/30/pbi-argentina-1913-2013-de-las-tasas-chinas-a-los-pocillos-sin-cafe-serie-arklems-encadenada>> (visitado el 22-09-2017), referencia citada en página 18.

Cruces, Guillermo y Helena Rovner

- 2008 «Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina», en *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Buenos Aires: Banco Mundial, referencia citada en página 28.

D'Agostino, Héctor

- 2015 *El proceso inflacionario: las distintas visiones hiperinflaciones y nueva alianza económica en argentina. La inflación en la post convertibilidad Argentina*, Buenos Aires: Librería Editorial Osmar Buyatti, referencia citada en página 25.

D'Elía, Carlos

- 2009 «La Economía de la Argentina 2002-2008», en *Revista del CEI*, n.º 14 (abril de 2009), recuperado de <<http://www.cei.gov.ar/userfiles/La%20economia%20de%20la%20Argentina%202002-2008.pdf>> (visitado el 10-10-2014), referencia citada en página 18.

Dewey, Matías

- 2016 *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Katz, referencia citada en página 36.

- ECN [Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén]
- 2012 *Las mujeres y los jóvenes ocupados. El empleo en el interior de la Provincia en la última década*, referencia citada en páginas 79, 80, 85, 86.
- EPcialH [Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén]
- 2015 *Estadísticas*, recuperado de <http://www.estadisticaneuquen.gob.ar/index.php?sec=epcialh_publicaciones>, referencia citada en páginas 79, 83.
- FAO [Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación]
- 1996 *Documento de la FAO sobre seguridad alimentaria*, recuperado de <ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf>, referencia citada en páginas 51, 54.
- Gacitúa, Estanislao y Shelton Davis
- 2001 «Poverty and Social Exclusion in Latin America and The Caribbean», en *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and The Caribbean*, Washington, DC: The World Bank, referencia citada en páginas 4, 5.
- Giron, Nacho
- 2017 *La Salada. Radiografía de la feria más polémica de Latinoamérica*, Buenos Aires: Planeta, referencia citada en páginas 38, 42.
- Gordillo de Anda, Gustavo
- 2004 «Seguridad alimentaria y agricultura familiar», en *Revista de la CEPAL*, n.º 83, referencia citada en página 52.
- IDH [Informe sobre Desarrollo Humano]
- 1994 *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf>, referencia citada en página 51.

Ierullo, Martín

- 2010 *El proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria en Argentina. Los desafíos asistenciales frente a los procesos de exclusión y pauperización*, Buenos Aires, recuperado de <http://webiigg sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/Ierullo.pdf>, referencia citada en página 48.

INDEC [Instituto Nacional de Estadística y Censos]

- 2003 *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría De Política Económica, referencia citada en página 7.

Kozulj, R. y G. Lugones

- 2007 *Estudio de la trama de la industria de hidrocarburos en la Provincia de Neuquén*, San Carlos de Bariloche: Fundación Bariloche, referencia citada en páginas 81, 82.

Laborie Iglesias, Mario

- 2011 *Documento Marco sobre La evolución del Concepto de Seguridad*, Ministerio de Defensa del Estado Español, referencia citada en página 50.

Lieutier, Ariel

- 2010 *Esclavos. Los trabajadores costureros de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Retórica Ediciones, referencia citada en página 36.

Lombardía, María y Karina Rodríguez

- 2015 *La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*, documento de trabajo n.º 7, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, referencia citada en páginas 20, 21, 28, 29.

MH [Ministerio de Hacienda]

- 2015 *Neuquén. Ficha Provincial*, Buenos Aires, referencia citada en página 68.

Narodowski, P.; D. Panigo y N. Dvoskin

- 2010 «Aspectos teóricos relevantes para el análisis empírico de la informalidad en la Argentina», en *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*, Buenos Aires: CICCUS, referencia citada en páginas 65-67.

Novick, Marta

- 2007 *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007*, recuperado de <https://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125983/lang-es/index.htm> (visitado el 08-07-2017), referencia citada en página 19.

OIT [Organización Internacional del Trabajo]

- 2015 *Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo*, FORLAC, referencia citada en página 74.

Ossona, Jorge Luis

- 2012 «Migraciones interregionales y circuitos clandestinos de producción y comercialización. Anatomía y fisiología socioeconómica y política de La Salada», en *Europa Balcánica y los países de la cuenca del Mar Negro-Mercosur: Dinámicas e interacciones*, ed. por Slobodan Pajovic y María de Monserat Llairó, Belgrado: Universidad de Megatren, referencia citada en páginas 36, 38, 41.
- 2014 *Punteros, malandras y porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 43.

Palacio, Priscila

- 2016 «Economía lícita informal: ¿reminiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina», en *Przeobrażenia geopolityczne i nowe zagrożenia w Ameryce Łacińskiej. Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*, comp. por Katarzyna Krzywicka y Paweł Trefler, Lublin: Estudios Iberoamericanos de la UMCS, vol. 4, referencia citada en páginas 3, 13, 64, 67.

Pedetta, Marcelo

- 2007 «Los casinos en la Costa Atlántica entre la Nación y la Provincia. Disputa por el botín, 1944-1950», en *Segundas Jornadas de Historia Política*, Tandil, referencia citada en página 35.

Perry, Guillermo

- 2001 «Prologue to Workshop Proceedings on Poverty and Social Exclusion in Latin America», en *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and The Caribbean*, Washington, DC: The World Bank, referencia citada en página 4.

Schneider, Friedrich y Dominik Enste

- 2002 «Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea», trad. por Roberto Donadi, en *Temas de Economía*, n.º 30, referencia citada en página 16.

Sepúlveda, César

- 2004 (ed.), *Diccionario de términos económicos*, 11.ª ed., Santiago de Chile: Editorial Universitaria, referencia citada en página 16.

Tokman, Víctor y Paulo Souza

- 1995 «El sector informal y la pobreza urbana en América Latina», en *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México, DF: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, referencia citada en página 65.

Índice de autores

- Amarante, Verónica, 71, 93
Arceo, N., 93
Arim, Rodrigo, 71, 93
Aruguete, E., 75, 93
- Basualdo, E., 75, 93
Beccaria, L., 66, 72, 93
Bertranou, Fabio, 19, 70, 71, 76,
77, 93, 94
Busso, M., 65, 94
- Cartaya, Vanessa, 16, 18, 94
Casanova, Luis, 19, 70, 71, 76,
93, 94
- CEPAL, 28, 94
CES, 26, 94
Chen, Martha, 17, 94
Coatz, D., 77, 94
Contartese, Daniel, 70, 94
Coremberg, Ariel, 18, 95
Cruces, Guillermo, 28, 95
- D'Agostino, Héctor, 25, 95
D'Elía, Carlos, 18, 95
Davis, Shelton, 4, 5, 96
Dewey, Matías, 36, 95
Donadi, Roberto, 16, 98
Dvoskin, N., 97
- ECN, 79, 80, 85, 86, 95
Enste, Dominik, 16, 98
EPcialH, 79, 83, 95
- FAO, 51, 54, 96
- Gacitúa, Estanislao, 4, 5, 96
Galín, P., 66, 93
Giron, Nacho, 38, 42, 96
González, M., 93
Gordillo de Anda, Gustavo, 52,
96
- IDH, 51, 96
Ierullo, Martín, 48, 96
INDEC, 7, 96
- Kozulj, R., 81, 82, 96
Krzywicka, Katarzyna, 3, 13, 64,
67, 98
- Laborie Iglesias, Mario, 50, 97
Lieutier, Ariel, 36, 97
Llairó, María de Monserrat, 36,
38, 41, 97
Lombardía, María, 20, 21, 28,
29, 97
Lugones, G., 81, 82, 96
- Mazorra, Ximena, 94
MH, 68, 97
- N., Mendizábal, 93
Narodowski, P., 65–67, 97
Novick, Marta, 19, 97
- OIT, 74, 97
Ossona, Jorge Luis, 36, 38, 41,
43, 97
- Pajovic, Slobodan, 36, 38, 41, 97

Palacio, Priscila, 3, 13, 64, 67,
98

Panigo, D., 97

Pedetta, Marcelo, 35, 98

Perry, Guillermo, 4, 98

Rodríguez, Karina, 20, 21, 28,
29, 97

Rovner, Helena, 28, 95

Sarabia, M., 77, 94

Schachtel, Lila, 94

Schleser, Diego, 94

Schneider, Friedrich, 16, 98

Selva, R, 75, 93

Sepúlveda, César, 16, 98

Souza, Paulo, 65, 98

Tokman, Víctor, 65, 98

Trefler, Paweł, 3, 13, 64, 67, 98

Rumbo a completar la segunda década del siglo veintiuno, Argentina evidencia falencias socioeconómicas que, en perspectiva histórica, se vienen reproduciendo desde los últimos treinta años. Principalmente, nos referimos al desempleo, la inflación, la pobreza y la economía informal que, más allá de excepciones coyunturales, se han instalado como problemáticas estructurales, condicionando el desarrollo del país en el mediano y largo plazo. El presente libro propone cuatro estudios que abordan diferentes aspectos de esa compleja realidad socioeconómica, buscando evidenciar cómo esos flagelos se han arraigado en la economía argentina, excediendo los ciclos políticos que experimentó el país entre 1989 y 2015. Se pretende con este libro, contribuir al debate y análisis de las políticas implementadas en la historia económica reciente de Argentina, pero también aportar al diseño de políticas económicas y estratégicas que permitan impulsar el desarrollo del país en el siglo XXI.

Priscila Palacio. Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Contadora Público Nacional. Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), cátedras de Historia Económica y Social Argentina e Historia Económica y Social General. Docente de posgrado de la FCE-UBA. Directora de proyectos de investigación de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora de la Universidad de Buenos Aires e integrante del Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (FCE-UBA). Autora de libros y artículos publicados en el ámbito nacional e internacional.

Jorge Ossona. Profesor adjunto de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económica de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI).

www.edicionesimagomundi.com

