

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN- 2958

# Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina

Catterina Colombo  
José Pablo Hernández  
David Kaplan  
Graciana Rucci

Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Mercados Laborales y Seguridad Social

Junio 2024



# Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina

Catterina Colombo  
José Pablo Hernández  
David Kaplan  
Graciana Rucci

Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Mercados Laborales y  
Seguridad Social

Junio 2024

Catalogación en la fuente proporcionada por la

Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina / Catterina Colombo, José Pablo Hernández, David Kaplan, Graciana Rucci.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2958)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Labor market--Argentina. 2. Labor policy--Argentina. 3. Informal sector (Economics)--Argentina. 4. Unemployment--Argentina. 5. Training--Argentina. 6. Life skills--Argentina. I. Colombo, Catterina. II. Hernández, José Pablo. III. Kaplan, David S. IV. Rucci, Graciana. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. VI. Serie.

IDB-TN-2958

Códigos JEL: E61, H53, J08, J24

Palabras clave: Políticas públicas, Reformas, Costos laborales, Informalidad laboral, Habilidades.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## **Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina**

Autores: Caterina Colombo, José Pablo Hernández, David Kaplan, Graciana Rucci (\*)

Junio 2024

(\*) Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Mariano Bosch, Laura Ripani, Gabriel Sánchez.

## Resumen ejecutivo

Los indicadores del mercado laboral dan cuenta de un panorama ambiguo. Por un lado, crecen los niveles de actividad y de empleo, y por otro, persisten el subempleo, la informalidad y la escasa creación de puestos de trabajo en el sector privado y empleos asalariados.

Una de las explicaciones para la insuficiente creación de empleo formal son los altos costos de la formalidad. El costo de contratar a una persona en relación de dependencia se ubica alrededor del 80,5% incluidos los costos tanto para el empleador como para el empleado. Otros problema relevantes en Argentina son los costos, la duración y la incertidumbre que atañen a los litigios asociados con los conflictos de trabajo. En 2022 se registraron 63.711 juicios en unidades productivas y 1.186 en casas particulares. Del total de casos presentados, 5.174 recibieron una sentencia, es decir, apenas el 8,0% de los casos. Un tercer problema son las fallas en el desarrollo de habilidades de los trabajadores. En 2023, el 79% de los empleadores argentinos manifestó tener dificultades para cubrir las posiciones requeridas.

El buen funcionamiento del mercado laboral requiere distintos tipos de políticas públicas –social, laboral, productiva y de formación de capital humano, entre otras– con incentivos adecuados para mejorar su eficiencia y efectividad, que subsanen fallas de mercado y externalidades negativas. En ese sentido se presenta una serie de propuestas que pueden agruparse en torno a dos objetivos: i) contar con trabajadores con la formación adecuada, trabajando en los empleos más productivos posibles (desarrollar un sistema de información laboral, productiva y formativa, desde el más alto nivel de liderazgo; construir un ecosistema de desarrollo de habilidades integral y articulado e implementar un seguro de desempleo, conceptualizado como un apoyo a la búsqueda de empleo, entre otras); y ii) generar un entorno laboral que promueva el empleo formal y productivo (reducir el costo de la seguridad social contributiva para asalariados; reducir la conflictividad e incertidumbre asociadas a la regulación laboral, promoviendo la conciliación entre trabajadores y empresas en vez de juicios laborales; y promover una reforma pensional que expanda la cobertura, suficiencia, sostenibilidad, y progresividad del sistema, con mejores incentivos laborales, entre otras).

Lo ideal sería avanzar en ambos ejes de manera simultánea. El esfuerzo por mejorar la calidad y pertinencia de la formación de los trabajadores y ayudarles a encontrar los mejores empleos disponibles tendrá un mayor impacto si se reducen los factores que impiden la creación de empleos formales y productivos. En los empleos modernos y productivos permiten un mejor aprovechamiento de las habilidades para el siglo XXI. Y el esfuerzo por promover el empleo formal y productivo con menores distorsiones económicas, como reducir el costo laboral no salarial e instrumentar políticas para eficientizar la regulación laboral, tendrá un mayor impacto si la fuerza laboral cuenta con las habilidades modernas requeridas en estos puestos. De lo contrario, se exacerbaría el descalce entre la demanda y oferta de habilidades, sin la posibilidad de satisfacer una demanda de habilidades aún más exigente de parte de las empresas.

## Índice

1. Antecedentes .....	4
2. Costos de la formalidad y subsidios a la informalidad .....	9
3. Efectos de costos y subsidios .....	16
4. Desarrollo de habilidades y mercado de trabajo.....	20
5. Propuestas de políticas públicas.....	22
6. Bibliografía.....	30

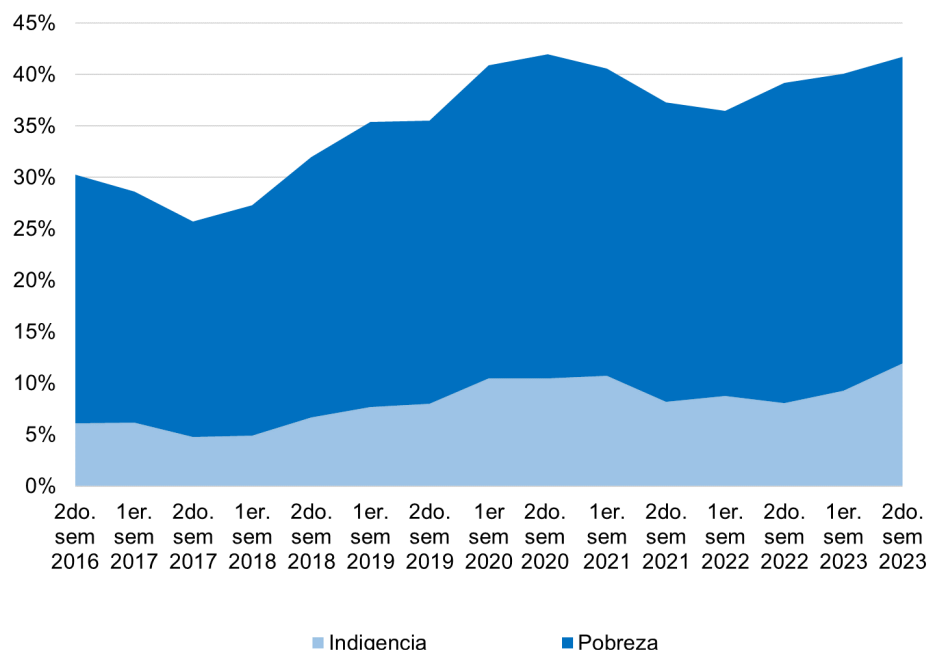
## 1. Antecedentes

Los indicadores vinculados con las condiciones de vida y los ingresos muestran que **en el segundo semestre de 2023 el 41,7% de las personas se encontraba en situación de pobreza, de los cuales 11,9% se ubicaban también bajo la línea de indigencia** (Gráfico 1)<sup>1</sup>. **En este sentido, pareciera que el gasto social ha sido insuficiente para eliminar la pobreza y la indigencia.** Esto nos lleva a dos conclusiones: i) dadas las restricciones fiscales, será importante optimizar el diseño del gasto social para que atienda directamente a las situaciones que pretende mejorar, y ii) es crucial promover un desarrollo económico inclusivo para que más personas obtengan ingresos suficientes de sus empleos.

**Al comparar con el segundo semestre de 2016, primer dato disponible de la serie, se observa un aumento de 11 pp en la tasa de pobreza y de casi 6 pp en la de indigencia.** También se ha expandido, durante el mismo período, la brecha de pobreza –es decir, de la distancia entre los ingresos de los hogares pobres y la canasta básica total de los hogares– del 37,0 % al 39,2%.

**Gráfico 1. Tasas de pobreza e indigencia (personas), segundo semestre 2016-segundo semestre 2023**

*En porcentaje*



*Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).*

Los valores de la canasta básica total y de la canasta básica alimentaria se han duplicado y triplicado, respectivamente, entre diciembre de 2022 y diciembre de 2023. Dado que tales aumentos superan el crecimiento real de los ingresos laborales y de las transferencias

<sup>1</sup> Dato más reciente publicado por el INDEC.

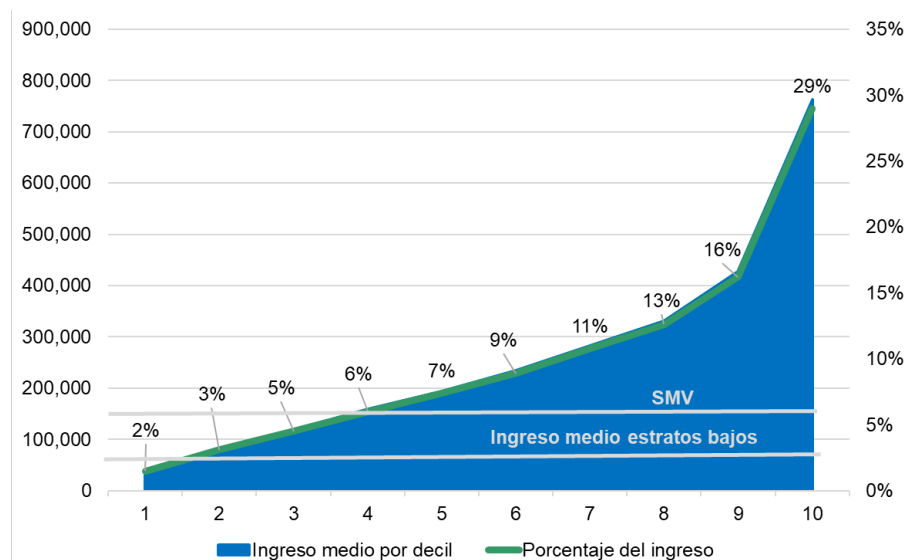
monetarias del gobierno, es posible que en 2024 haya más personas en situación de pobreza y de indigencia.

En cuanto a los ingresos, en el cuarto trimestre de 2023<sup>2</sup> el ingreso individual promedio del total de la población alcanzó los ARS243.125 (USD3.618 en PPP de 2022) y la mediana del ingreso individual fue de ARS178.812 (USD2.661 en PPP de 2022), mientras que la población ocupada tuvo un ingreso promedio de ARS262.718 (USD3.909 en PPP de 2022), y un ingreso mediano de ARS214.360 (USD3.190 en PPP de 2022).

El ingreso laboral promedio de los primeros cuatro deciles, es decir del estrato bajo, de la población ocupada era ARS99.177 (USD1.476 en PPP de 2022), el del estrato medio (deciles del 5 al 8) era de ARS260.345 (USD3.874 en PPP de 2022), mientras que el ingreso laboral de los deciles 9 y 10 fue de ARS594.567 (USD8.848 en PPP de 2022). Por su parte, el salario mínimo vital y móvil (SMVM) promedio del último trimestre de 2023 fue ARS144.667 (USD2.153 en PPP de 2022). **La comparación con el ingreso laboral medio de cada decil muestra que los trabajadores que se ubicaban los primeros tres tenían ingresos laborales inferiores al SMVM. Es decir, casi 4 millones de personas que contaban con un empleo registrado remunerado, independientemente de la modalidad contractual (sector privado, sector público, monotributo social, monotributo, autónomo, régimen de casas particulares). Más aún, el ingreso promedio de dichos deciles representaba el 55% del SMVM (Gráfico 2).**

**Gráfico 2. Participación en el ingreso total e ingreso promedio de cada decil, cuarto trimestre 2023**

*En pesos argentinos y en porcentaje*



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH (INDEC).

**El mercado laboral se ha recuperado de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19: están aumentando las tasas de actividad y empleo y disminuyendo la de desocupación. Como contraparte, se observa un leve aumento de la subocupación. Es**

<sup>2</sup> Dato más reciente publicado por el INDEC.

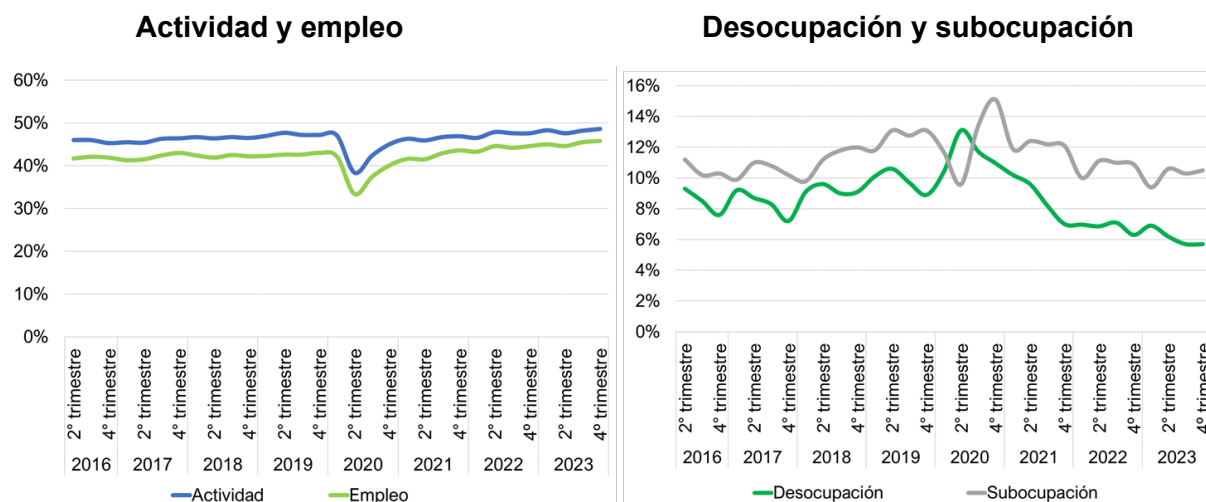


decir, la caída en el desempleo no se debe a la salida de personas de la fuerza laboral, sino a la creación de puestos de trabajo, principalmente de carácter independiente.

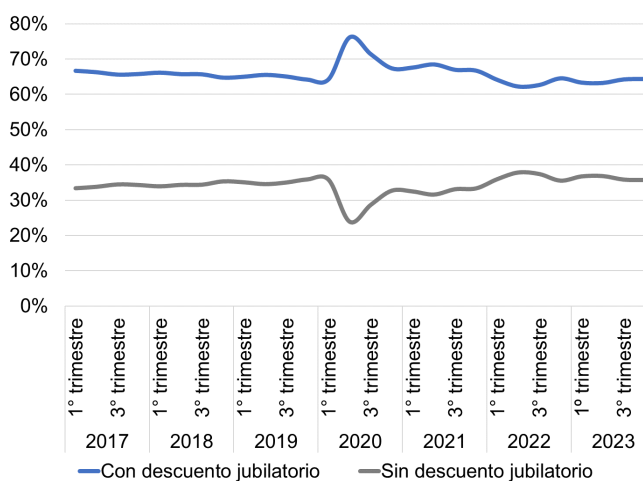
**La proporción de ocupados asalariados sin descuentos jubilatorios se ha mantenido relativamente estable en torno al 35%.** En el último trimestre de 2023 dicho porcentaje fue 35,7%<sup>3</sup>. Esto representa un aumento de apenas 0,2 pp con respecto al cuarto trimestre de 2022, pero de más de 2 pp al comparar con el inicio de la serie en 2017. Sobresale la caída al 23,8% en el segundo trimestre de 2020. Esta se explica principalmente por el descenso en las tasas de actividad y de empleo ocasionadas por la pandemia del COVID-19 que afectó principalmente a los trabajadores sin contratos formales. De hecho, dado que la informalidad laboral no puede captarse de forma directa este porcentaje puede emplearse como aproximación (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Principales datos del mercado de trabajo, 2do. Trimestre de 2016-4to. Trimestre de 2023**

En porcentaje



**Ocupados asalariados con y sin descuentos jubilatorios**



<sup>3</sup> Dato más reciente publicado por el INDEC.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

No obstante, cabe señalar que el porcentaje de personas ocupadas con empleos asalariados muestra una clara tendencia a la baja: cae del 78,0% en 2012 al 74,1% en 2022<sup>4</sup>. Dado que el empleo asalariado tiende a ser la modalidad de trabajo con mayor productividad (Levy, 2018), es probable que dicha tendencia esté relacionada con una decreciente productividad.

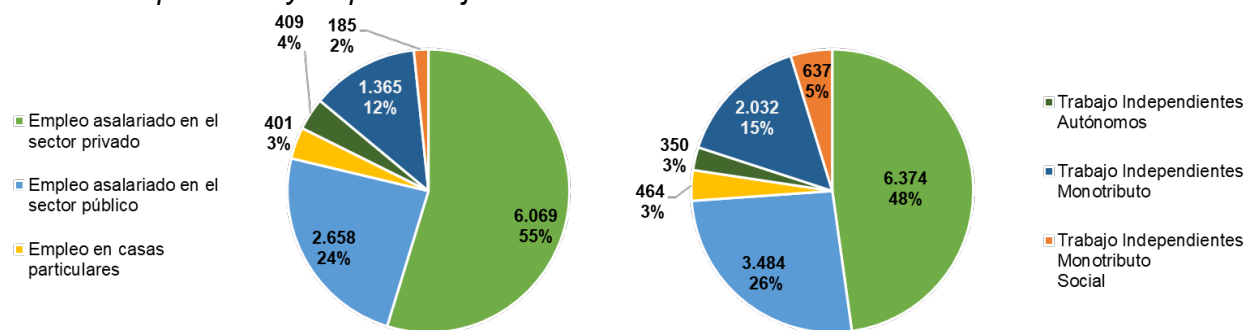
La descomposición por grupo de edad muestra que **las tasas de actividad y empleo de las personas entre 30 y 64 años duplican las de quienes tienen entre 14 y 29 años**. Esta diferencia es esperable, ya que las y los jóvenes recién inician su trayectoria laboral; sin embargo, esta brecha también se observa en los niveles de desocupación. **El desempleo juvenil (12,5%) es el triple del de las personas adultas (3,6%).**

En materia de creación de empleo registrado, se advierte un virtual estancamiento de la cantidad de asalariados en el sector privado (5% de crecimiento entre noviembre de 2012 y noviembre 2023). Esto hace más evidente la necesidad de impulsar cambios estructurales para mejorar el acceso al mercado laboral y los ingresos laborales de los trabajadores ante un estancamiento de por lo menos una década. Lo opuesto sucede en las restantes modalidades, excepto en independientes autónomos que cae 14% (Gráfico 4):

- ◆ Empleo en casas particulares: +16%
- ◆ Empleo público: +31%
- ◆ **Independientes con monotributo: +49%**
- ◆ **Independientes con monotributo social: +245%**

**Gráfico 4. Trabajadores registrados por modalidad de contrato, noviembre 2012 y noviembre 2023**

En miles de personas y en porcentaje



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SIPA-ANSES

El casi nulo crecimiento de la cantidad de trabajadores en el sector privado se ve reflejado en su peso relativo dentro de la población en edad de trabajar en la Argentina (14 o más años, de acuerdo con la definición de la OIT). **En julio de 2012 los asalariados registrados en el sector privado representaban el 19,5% de la población con 14 o más años y en el mismo mes de**

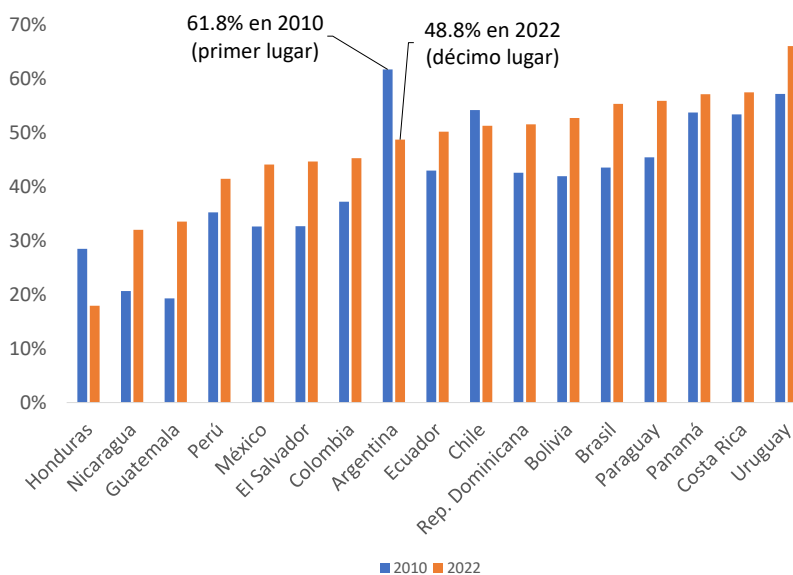
<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2024. Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS).

**2023, 17,6%. La población en edad de trabajar se ha incrementado 13% entre dichos años y la cantidad de trabajadores en el sector privado, apenas 5%.**

**El debilitamiento del mercado laboral también se advierte al comparar con otros países de América Latina. Argentina se ubicaba en el segundo lugar de 17 países latinoamericanos en el Índice de Mejores Trabajos de 2010, pero cayó al quinto lugar en 2022 (último año disponible).** Este descenso se debe principalmente a la caída del subíndice de salario suficiente, es decir, el porcentaje de personas en edad de trabajar que no estudian con un trabajo con un salario por hora de al menos USD1,95 en dólares de 2011 ajustados por paridad de compra. Argentina ocupaba el primer lugar en este indicador en 2010 y en 2022 cayó al décimo lugar (Gráfico 5). Por más que la política social intente reducir la pobreza del país, será prácticamente imposible revertir la tendencia al alza de la pobreza si el mercado laboral continúa deteriorándose.

**Gráfico 5. Personas en edad de trabajar (y que no estudian) con un salario suficiente, 2010 y 2022**

*En porcentaje*



*Fuente: Índice de mejores trabajos (BID).*

Los indicadores del mercado laboral muestran un panorama ambiguo, por un lado, se han recuperado los niveles de actividad y empleo, y por otro, persisten el subempleo, la informalidad y la escasa creación de puestos de trabajo en el sector privado y empleos asalariados. Dicha ambigüedad pone de manifiesto que las falencias del mercado de trabajo no se solucionarán únicamente con políticas de estabilización macroeconómica, también requerirán la puesta en marcha de medidas que promueven la eficiencia. También sugieren que el problema no es el desempleo o la tasa de participación, sino la calidad de los empleos. Los insuficientes ingresos laborales se deben a los bajos salarios en vez de la falta de empleo. Y el bajo crecimiento se debe a la baja productividad en vez de una holgura en el mercado laboral.

## 2. Costos de la formalidad y subsidios a la informalidad

**Una de las explicaciones para la insuficiente creación de empleo formal son los altos costos de la formalidad.** Estimamos que el **costo de contratar a una persona en relación de dependencia es del 80,5%** incluidos los costos tanto para el empleador como para el empleado. Según Alaimo *et al.* (2017), **los costos laborales no salariales como porcentaje del salario promedio de los trabajadores en Argentina son los más altos de los 20 países de América Latina y el Caribe analizados en su estudio.**

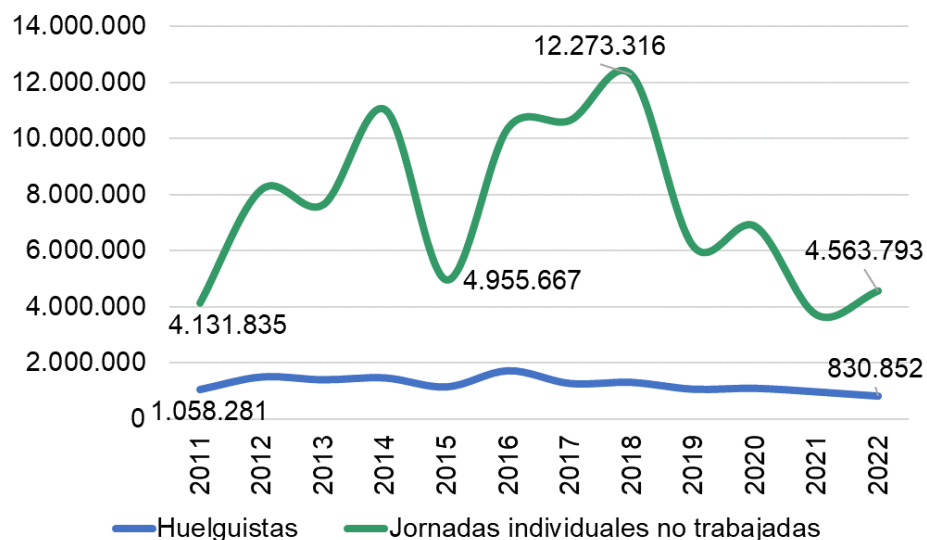
Esta cifra de 80,5% es el resultado de contabilizar los costos de la seguridad social, tanto del empleado como del empleador, como porcentaje del salario mensual (56,3%). También incluye una estimación de la cuota sindical que se paga en promedio (1,2%), además de una estimación de los costos provenientes de la regulación laboral como el pago promedio de las indemnizaciones por despido y el pago de aguinaldo (23%). Estos últimos costos –atribuibles a la legislación laboral– tienen características distintas a los de seguridad social que se pagan de manera mensual y completamente previsible, así que ameritan más atención.

El cálculo de 23% es un intento de estimar lo que la empresa tendría que pagar como una prima si existiera un seguro que cubriera la contingencia de costos atribuibles a la legislación laboral, en particular la posibilidad de pagar una indemnización por despido, que es un evento de elevada incertidumbre. No obstante, es pertinente notar que las empresas no pagan estas primas, y probablemente tampoco acumulen reservas para pagar estos costos. En realidad, el costo de la indemnización por despido es cero, hasta el momento de tener que pagarla, cuando asciende a meses completos del salario, dependiendo de la antigüedad del trabajador. Para una empresa pequeña que enfrenta problemas de liquidez, este costo puede representar un problema serio. En este sentido, el valor de 23% del salario puede estar subestimando el impacto negativo sobre las empresas. Pero, como se describe en el siguiente párrafo, la realidad que enfrentan las empresas argentinas es aún más preocupante.

**Otro problema relevante en Argentina son los costos, la duración y la incertidumbre que atañen a los litigios asociados con los conflictos de trabajo. Mientras las fórmulas para las indemnizaciones por despido están en línea con los promedios regionales, los costos monetarios de dichas indemnizaciones no son los únicos relevantes. La conflictividad puede ser muy costosa.** De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (2022), **entre 2010 y 2020, en promedio, cada trabajador argentino perdió casi una jornada laboral por año debido a paros, mientras que en el resto del mundo la pérdida fue de media hora.** La conflictividad en el nivel colectivo se ha comportado de la siguiente manera en la última década (Gráfico 6):

## Gráfico 6. Cantidad de huelguistas y horas no trabajadas, 2011-2022

En porcentaje



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Juicios laborales largos y costosos después de un despido también pueden generar costos significativos e innecesarios para empresas. El informe trimestral de litigiosidad del Sistema de Riesgos de Trabajo para 2022, advierte que en dicho año se presentaron 63.711 juicios en unidades productivas y 1.186 en casas particulares. Del total de casos presentados, 5.174 recibieron una sentencia, es decir, apenas el 8,0% de los casos.

**La Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) calcula que en los dos primeros meses de 2023 ya se habían presentado 11.570 juicios ante la justicia laboral argentina sobre riesgos de trabajo, de los cuáles 749 tenían sentencia y 10.821 no; es decir, sólo en el 6,5% de los casos se había obtenido una sentencia.** Los conceptos reclamados corresponden en primer lugar a accidentes de trabajo (6.090), seguido de enfermedades profesionales (2.963) y sobre accidentes *in itinere*<sup>5</sup> (2.462). El objeto de reclamo más frecuente son prestaciones dinerarias (89,5% de los casos). Por su parte, la desagregación por género refleja una prevalencia masculina: el 77,2% de los reclamos fue presentado por varones, el 22,4% por mujeres y el 0,4% restante por personas no binarias.

Con respecto a los riesgos de trabajo, la Ley N° 27.348 permite intensificar las labores de los abogados laboralistas en este asunto. De acuerdo con esta ley, se deben conformar Cuerpos Médicos Forenses para determinar el daño en casos de accidentes laborales. Según datos de la Unión de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (UART), los daños o porcentajes de incapacidad que determinan los peritos judiciales son 17% superiores a los establecidos en la tabla de riesgos de trabajo. Esto puede explicarse porque ellos cobran sobre el porcentaje de incapacidad y no por acto médico.

<sup>5</sup> Es decir, accidentes que sufren los trabajadores al ir a sus centros de trabajo y volver de ellos.

**En el caso de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), de acuerdo con la Fundación Observatorio Pyme (2021)<sup>6</sup>, una Pyme en Argentina recibe 1 demanda por cada 10 trabajadores empleados.** Este estudio calcula que el 20% de las empresas en la industria manufacturera son afectadas por la litigiosidad laboral, mientras que dicho porcentaje es del 13% para las empresas de *software* y servicios informáticos. Las causales de litigio se concentran en indemnizaciones por despidos, accidentes y enfermedades, mientras que en el sector *software* y servicios informáticos también son relevantes las demandas por diferencias salariales. Según Toselli y Zabala (2021) se presentan alrededor de 7.700 litigios laborales por mes.

El sistema legal argentino contempla la conciliación pre-judicial, mediante la *instancia obligatoria de conciliación laboral*. Dicha instancia es responsabilidad del Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO), y su objetivo es dirimir los reclamos de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, es decir, aquellas empresas localizadas en la Ciudad de Buenos Aires, o con domicilio en esta ciudad. En caso de tener un conflicto laboral, trabajadores y empleadores deben presentarse de forma obligatoria ante el SECLO. Sin embargo, no siempre es necesario acudir a esta instancia. Tal es el caso de los recursos de amparos y medidas cautelares, las diligencias preliminares y pruebas anticipadas, demandas contra empleadores quebrados, demandas contra el Estado y acciones promovidas por menores que requieren intervención del Ministerio Público.

Si no se logra una resolución satisfactoria en la etapa de conciliación, se avanza a la vía judicial. Por el contrario, si las partes arriban a un acuerdo, el SECLO evalúa su validez y sobre esa base propondrá una revisión o habilitará la vía judicial. Este proceso tiene un costo, aunque sea bajo, para los empleadores en caso de actuar como reclamantes. Asimismo, de acuerdo con el Art. 13 de la Ley N° 24.635, el empleador debe cubrir el honorario del conciliador parte del SECLO, excepto cuando no se llegue a un acuerdo. También existe la posibilidad de que, si no se alcanza un acuerdo, se entable un arbitraje adicional a la conciliación obligatoria. La misma ley establece que las partes están obligadas a contratar un abogado. Por tal motivo, a pesar de que existe esta etapa, debido a los incentivos que tienen los abogados para alargar los juicios, algunos casos que son solucionables por este medio avanzan a la etapa de juicio. Ello provoca que en **Argentina haya lo que podemos llamar, una “industria del juicio” junto con el desbordamiento del fuero laboral, lo que hace que pocas demandas lleguen a una sentencia definitiva. Incluso, previo a la pandemia del COVID-19, la justicia laboral argentina había acumulado un stock de juicios sin resolver de alrededor de 283.057 casos.**

Es pertinente destacar que los costos asociados a estos juicios no representan ningún beneficio para los trabajadores. Al contrario, los juicios suelen ser costosos y también generan incertidumbre para ellos. En este sentido la “industria del juicio” representa una ineficiencia que, con excepción de los abogados laboristas, no beneficia a nadie.

**Al igual que los elevados costos laborales, el sistema impositivo puede desincentivar la formalidad laboral.** Gómez Sabaini y Morán (2012) señalan que el sistema tributario influye en la informalidad, puesto que **los impuestos y los aportes a la seguridad social se suman a los costos de mano de obra.** Por lo tanto, mientras mayor sea la brecha entre el costo total de la mano de obra y las ganancias netas de impuesto del trabajo, mayor será el incentivo para que

---

<sup>6</sup> Para mayor detalle véase el Informe coyuntural: Cierre de año y perspectivas 2022 ([https://www.observatoriopyme.org.ar/files/ugd/9f9269\\_d3a9817476bb4d3e9e9756e49c245d72.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/files/ugd/9f9269_d3a9817476bb4d3e9e9756e49c245d72.pdf)).

empleadores y empleados prefieran eludir o evadir las obligaciones impositivas mediante la informalidad laboral.

El mensaje hasta ahora es claro. El costo laboral no salarial para contratar a un empleado en Argentina es extremadamente alto. Este costo se debe en parte a componentes fáciles de prever como las contribuciones a la seguridad social, que son las más altas de la región, pero también se debe a componentes con mucha incertidumbre como los paros y juicios laborales. Pero no hay duda de que el costo laboral no salarial en Argentina es atípicamente alto. A su vez, la falta de herramientas de financiamiento –créditos, préstamos– representa una complicación adicional para los empleadores al momento de afrontar los costos de juicios e indemnizaciones por despido.

**¿Qué otra implicación puede tener estos costos tan altos?** Como explica Levy (2018), el impacto en la productividad puede ser considerable. **Si la mayor parte del sobrecosto laboral se percibe como impuesto** –porque los trabajadores no valoran las prestaciones o porque hay prestaciones no contributivas similares para trabajadores informales– **podría convenirle a una persona aceptar un trabajo en la informalidad aun cuando su productividad sea sustancialmente mayor en la formalidad.**

**Pero trabajar en la informalidad no es la única manera de evitar costos laborales altos. Por ejemplo, el costo total para un independiente inscrito en el régimen impositivo monotributo varía entre el 0% y el 6,9%<sup>7</sup>, mucho menos que en el caso de los asalariados.** Aquí también hay una potencial relación importante con la productividad. A una persona podría resultarle más conveniente aceptar un trabajo como independiente de bajos ingresos (o bajos ingresos declarados), aun cuando su productividad como trabajador dependiente formal sea sustancialmente mayor. Este ejemplo ilustra un punto clave: **ponerle la etiqueta de trabajador formal a una persona no necesariamente mejora la productividad de un país. Lo importante es cambiar los factores estructurales que incentivan a una persona a elegir un trabajo potencialmente menos productivo.**

Cuando los ingresos de una persona monotributista superan el límite máximo estipulado en dicho régimen impositivo, ésta debe pasar al régimen autónomo que implica –además de un importe mensual fijo– el pago de impuesto sobre la renta y del Impuesto al Valor Agregado (IVA), es decir, por lo menos el 38% del ingreso declarado. Además, el cambio de régimen involucra la pérdida del derecho al cobro de las Asignaciones Familiares (prenatal, matrimonio, ayuda escolar, por hijo, por hijo con discapacidad). **El diseño de los regímenes monotributista y autónomo, así como los costos que representan para un empleador contratar a una persona en relación de dependencia, incentivan tanto la subdeclaración de ingresos como la informalidad. También podría dificultar el crecimiento de un negocio, una vez más con impacto negativo en la productividad.**

**Otro posible incentivo a la informalidad, al menos para personas con bajas calificaciones, son las transferencias que realiza el Estado a través de diversos programas no contributivos.** Los principales programas en términos presupuestarios y de cantidad de titulares son: subsidios a tarifas de servicios públicos, Asignación Universal por Hijo (AUH), Becas

---

<sup>7</sup> Este régimen comprende ocho categorías, desde la A hasta la H, para las personas que prestan servicios y once, desde la A hasta la K, para quienes se dedican a la venta de cosas muebles. Si los ingresos superan el límite superior de las categorías máximas de cada modalidad del monotributo, las personas que prestan servicios o que venden cosas muebles deben pasar al régimen autónomo.

PROGRESAR, Tarjeta Alimentar, Potenciar Trabajo y Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Este tipo de programas en la práctica se comportan como un subsidio a la informalidad, ya que entre los requisitos para recibir la ayuda monetaria se incluye no tener un empleo registrado, aunque no son incompatibles con la categoría impositiva monotributo social. Cabe señalar que un paso en la dirección correcta ha sido la reformulación del programa Potenciar Trabajo que se desagregó en dos programas: Volver al trabajo y Acompañamiento social (Recuadro 1).

### Recuadro 1. Programa Volver al trabajo

Según lo dispuesto en el Decreto 198 de 2024, todos los titulares que tengan entre 18 y 49 años pasan al programa Volver al trabajo, mientras que aquellos de más de 50 años y madres de al menos cuatro hijos menores de 18 años pasan a un nuevo programa denominado Acompañamiento social.

El objetivo del programa Volver al trabajo es que sus destinatarios puedan desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales que les permita obtener un grado de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral. Para tal efecto, el programa ofrece actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos.

El diseño de este programa da respuesta a las principales observaciones que se le hacían al Potenciar trabajo: falta de estrategia de salida y de incentivos a la búsqueda de empleo formal. El programa Volver al Trabajo tiene una duración máxima de 24 meses y no es incompatible con el empleo registrado. Quienes obtengan un empleo en relación de dependencia público o privado podrán seguir participando en Volver al Trabajo siempre que su remuneración bruta mensual sea inferior a tres veces el SMVM.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-198-2024-396928/texto> y <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/programa-de-acompanamiento-social>

El siguiente ejemplo puede ayudar a dimensionar de qué manera el diseño del sistema de protección social puede modificar los incentivos laborales de las personas. **Si en una familia con cuatro integrantes (dos adultos, dos niños) uno de los adultos obtiene un empleo formal podría perder más de lo que recibiría a través de planes sociales no contributivos, además de tener que pagar impuestos en caso de ser monotributista.** Por ejemplo, en diciembre de 2023 dos adultos sin empleo formal con dos hijos entre 3 y 14 años podrían haber percibido ARS3.948.660 pesos por año (USD58.755 en PPP de 2022) mediante los programas Potenciar Trabajo, AUH y Tarjeta Alimentar. Según datos del INDEC, el salario mediano de las y los trabajadores registrados era ARS214.360 por mes (USD3.190 en PPP de 2022), equivalentes a ARS2.572.320 anuales (USD38.275 en PPP de 2022). Es decir, esta familia dejaría de contar con casi ARS1.400.000 por año (USD3.800 en PPP de 2022), cerca del 35% del total recibido mediante programas no contributivos si uno de los adultos accediese a un empleo registrado con un salario similar al mediano. Y, además, tendrá que lidiar con los costos de la formalidad.

Es importante enfatizar que nuestra preocupación no tiene que ver con el nivel del gasto social. Nuestra preocupación se debe a un diseño en que el gasto social se oriente de una manera que

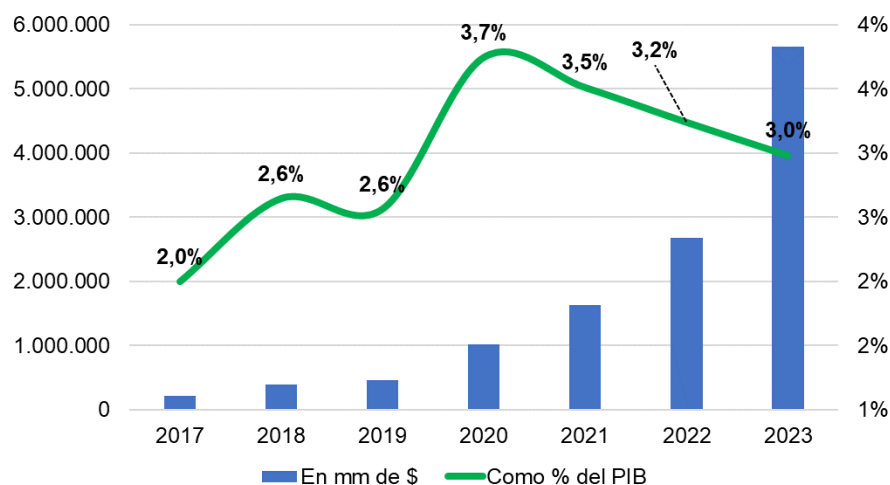


castigue el empleo formal. Esto, aunado al alto costo de la formalidad, podría explicar una parte importante de la baja productividad y de los ingresos laborales decrecientes que se observan en el país.

**La evidencia, desafortunadamente, indica que el problema de incentivos a la informalidad ha ido empeorando en el tiempo. El gasto público en programas no contributivos se ha incrementado más de 11 veces en términos nominales y su participación en el PIB ha pasado de 2,0% 3,0% entre 2017 y 2023.** Los programas con los mayores aumentos en el mismo período son la Tarjeta Alimentar, la Pensión Universal para el Adulto Mayor y el subsidio a las tarifas de servicios públicos para jubilados y pensionados. Si bien el aumento de los recursos destinados a este tipo de programas ha sido sostenido, sobresale el crecimiento de más de un punto porcentual del PIB entre 2019 y 2020. Esto se explica tanto por el incremento presupuestario de los programas de transferencias monetarias como por la caída de la actividad económica, debido a la pandemia del COVID-19 (Gráfico 7).

### Gráfico 7. Gasto público en programas no contributivos, 2017-2023

*En millones de pesos corrientes y como porcentaje del PIB*



*Fuente: elaboración propia sobre*

*la base de datos del MECON y del INDEC (2023).*

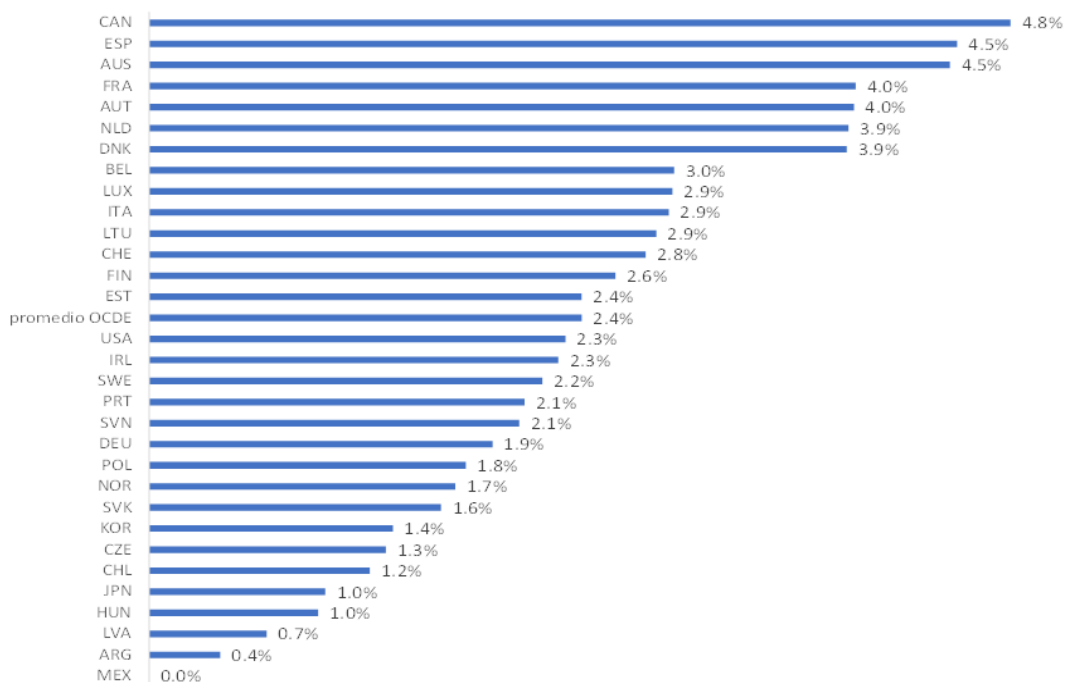
Al comparar la evolución en términos reales del gasto público en programas no contributivos con aquel en programas dirigidos a fomentar el empleo formal, se observa un comportamiento opuesto. Mientras **el gasto público en programas no contributivos ha aumentado el 42,1%, en valores reales, medidos en pesos de 2004, entre 2017 y 2022, el gasto en la promoción del empleo formal ha caído 44,5% en términos reales entre los mismos años.** Es importante no perder de vista que el gasto en programas no contributivos es sólo para personas sin empleos formales (incluidas sus familias). Lo preocupante desde nuestra perspectiva no es el aumento del gasto social, sino que el diseño del gasto social genere cada vez peores incentivos para trabajar en la formalidad.

En 2020, y sobre todo en 2021, se incrementaron considerablemente los recursos asignados al Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO)<sup>8</sup>, para mitigar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, en 2022 se revierte dicho incremento y los fondos destinados a programas de empleo descienden a valores similares a los de 2019.

La comparación internacional muestra que Argentina gasta poco en programas de empleo. En 2021 el gasto de los tres niveles de gobierno en la función Trabajo fue 1,5% del PIB; sin embargo, solo 0,4% puede considerarse gasto público en mercados laborales, según la definición de la OECD, ya que la mayor parte (1,1%) corresponde al gasto en Asignaciones Familiares. Como puede verse en el Gráfico 8, Chile destina el triple (1,2% del PIB) a este tipo de gasto que Argentina y el promedio de países miembros de la OECD asciende al 2,4% del PIB.

### Gráfico 8. Gasto público en mercados laborales, Argentina y países de la OECD; 2020 y 2021\*

Como porcentaje del PIB



Nota: (\*) los datos de países de la OCDE son de 2020 y los de Argentina de 2021.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

### En 2021, el gasto en seguridad social no contributiva –principalmente moratorias previsionales, sistema público de salud y AUH– por trabajador alcanzó al 108% del ingreso

<sup>8</sup> El Gobierno Nacional creó el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo a fin de atender la situación de empresas o sectores que atravesasen situaciones críticas producto de su propia actividad o por factores externos. Este programa nace a partir de la reformulación y fusión del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Programa REPRO II. El beneficio consiste en asignar una suma de dinero que se pagará a los trabajadores a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadores adheridos al Programa. Es un trámite gratuito que no requiere de intermediarios ni gestores (<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro>). El monto de la asistencia será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración total de cada trabajador o trabajadora activo hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente al momento de solicitar la asistencia. Para percibir la asignación, los trabajadores deberán tener una remuneración total inferior a tres (3) veces el SMVM vigente.

**promedio de quienes tenían empleos informales, mientras que el gasto fiscal en seguridad social contributiva equivalía al 56% del ingreso promedio de los trabajadores formales.** Más aún, en 2023 se otorgó la tercera moratoria previsional para personas que no han alcanzado los 30 años de aportes jubilatorios.

### **3. Efectos de costos y subsidios**

**Además de los temas de incentivos laborales, es pertinente preguntarse si el actual diseño del sistema de protección social es el adecuado para alcanzar los objetivos de dicho sistema. Si el objetivo es combatir la pobreza, por ejemplo, la manera más efectiva para focalizar el gasto social sería con un instrumento que mida la pobreza.** Otorgar una prestación social a una familia con altos ingresos, pero no declarados, es un error desde este punto de vista, mientras que negar la prestación a una familia numerosa en la que sólo una persona tiene un empleo formal con el salario mínimo también puede ser un error.

**Los programas no contributivos son suficientes para evitar la indigencia, pero la mayoría de las personas que los reciben siguen siendo pobres.** En diciembre de 2023 la canasta básica alimentaria (CBA), que se utiliza como referencia para determinar la línea de indigencia, ascendió a ARS77.890 (USD1.159 en PPP de 2022) por adulto equivalente; es decir, 258% más que en el mismo mes de 2022 y 30% más que en noviembre de 2023. El valor de la canasta básica total (CBT), es decir de la línea de pobreza, por su parte, creció 225% en términos interanuales y 27% con respecto al mes anterior, y se ubicaba en ARS160.453 (USD2.387 en PPP de 2022) para un adulto equivalente. Con un gasto mal focalizado y un espacio fiscal cada vez más reducido, es difícil otorgar montos adecuados. Los valores de ambas canastas difieren según la composición del hogar. Al tomar como ejemplo los mismos tipos de hogar que utiliza el INDEC es posible cuantificar el ingreso máximo que puede obtener cada uno por medio de los programas no contributivos que entregan transferencias monetarias y comparar con los valores de la CBA y la CBT (Cuadro 1).

## Cuadro 1. Transferencias monetarias seleccionadas del gobierno nacional, canasta básica alimentaria y canasta básica total por tipo de hogar, 2023

En pesos argentinos y en porcentaje

Hogar	Total transferencias monetarias	Canasta básica alimentaria (CBA)	Canasta básica total (CBT)	Transferencias monetarias como % de la CBA	Transferencias monetarias como % de la CBT
Hogar 1: una mujer de 35 años, su hijo de 18 años y su madre de 61 años.	236.000	191.608	394.713	123%	60%
Hogar 2: un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años.	326.458	240.679	495.798	136%	66%
Hogar 3: una pareja de un varón y una mujer, ambos de 30 años, y tres hijos de 5, 3 y 1 año.	380.631	253.141	521.471	150%	73%

Notas: para cuantificar el total de transferencias monetarias se supone que los adultos no tienen empleo formal. Los montos mensuales que otorga cada programa son:

Potenciar Trabajo: ARS78.000 + ARS 30.000 bono 2023.

Asignación Universal por Hijo (AUH): ARS 20.661 por cada hijo menor de 18 años (80% se cobra cada mes y el 20% restante se cobra acumulado a fin de año, siempre que se cumpla con los controles de salud y educación).

Ayuda Escolar Anual (AUH): ARS 17.318 por cada hijo en edad escolar en marzo de cada año.

Beca PROGRESAR: ARS 20.000 a las personas entre 16 y 24 años para finalizar los estudios secundarios o superiores.

Acciones de nutrición: ARS2.597 por cada hijo de hasta 3 años.

Hogar 1: los dos adultos son titulares del programa Potenciar Trabajo y el hijo mayor de 18 años percibe una beca PROGRESAR.

Hogar 2: los dos adultos son titulares del programa Potenciar Trabajo y también perciben la Asignación Universal por Hijo y la Tarjeta Alimentar.

Hogar 3: los dos adultos son titulares del programa Potenciar Trabajo, también perciben la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y Acciones de Nutrición (Plan 1000 días).

Fuente: elaboración propia

**Como se observa en el Cuadro 1, las transferencias monetarias no contributivas que recibirían los tres tipos de hogar que presenta el INDEC en sus informes técnicos son entre 1,2 y 1,5 veces superiores a los valores de la línea de indigencia, pero representan entre el 60% y el 73% de la línea de pobreza.** Por lo tanto, es posible inferir que estas ayudas monetarias que entrega el gobierno impiden que aumente la cantidad de personas en condición de indigencia, pero no de pobreza.

Los resultados de este análisis nos ayudan a interpretar los resultados del mercado laboral. Ni los montos de las transferencias sociales ni los datos laborales son consistentes con una hipótesis de que muchas personas viven exclusivamente de los programas sociales. Sin embargo, la evidencia sugiere un fenómeno creciente en que los costos de la formalidad y los subsidios a la informalidad promueven el empleo informal e improductivo. Es decir, la combinación de los salarios informales y las transferencias sociales puede ser más atractiva que los salarios formales menos los costos asociados, a pesar de una mayor productividad en la formalidad.

**Ni el diseño ni la implementación de los programas no contributivos parecen ser adecuados.** El consenso en la literatura especializada sobre **transferencias monetarias condicionadas** es que **este tipo de programas deben contar con condiciones de salida y deben ejecutarse sin la participación de intermediarios.** Sin embargo, **en Argentina estas condiciones no siempre se cumplen.** Salvo en el caso de Volver al Trabajo, los programas no contributivos carecen de guía o estrategia de salida para sus destinatarios. No hay un período máximo de percepción de las prestaciones y estas no disminuyen a medida que pasa el tiempo. **La salida ocurre, en gran medida, cuando una persona ingresa al mercado formal de empleo,** pero en Argentina el diseño de la mayoría de este tipo de programas no incluye incentivos para que sus titulares busquen un empleo formal.

**Los actuales niveles de informalidad, 35,7% en el último trimestre de 2023, así como de trabajos poco productivos (de acuerdo con su informe más reciente, entre junio de 2020 y 2022 3,4 millones de personas se habían inscrito en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular, RENATEP), y los desincentivos a trabajar, comprometen el combate a la pobreza, la informalidad, la desigualdad y también la sostenibilidad del sistema previsional.**

**La informalidad además atenta contra la capacitación laboral y, como consecuencia, contra la inclusión en el mercado de trabajo.** En una economía con altos niveles de informalidad, **el stock de capital humano es menor, ya que el porcentaje de trabajo informal es alto, en general el trabajo es de baja calidad/precario, y el retorno de la experiencia en el sector informal es inferior al del sector formal.** Las empresas grandes y formales invierten mucho más en la capacitación laboral y este tipo de formación es una de las principales fuentes de capital humano: en los países de altos ingresos, representa el 43% del capital humano total disponible, mientras en los países de bajos ingresos absorbe el 32% del total. Por lo tanto, las políticas que influyen en la capacitación en el lugar de trabajo pueden tener un impacto significativo en el producto por trabajador (BID, 2020).

**La informalidad también exacerba la exclusión y la pobreza intergeneracional. Según Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019), la pobreza crónica –referida a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas ni siquiera en un contexto económico positivo– depende en buena medida de la imposibilidad de las personas para beneficiarse con el aumento de las oportunidades laborales, ya que suelen carecer de los atributos necesarios (educación, habilidades, experiencia, entre otros) para insertarse de forma permanente en el mercado de trabajo y también enfrentan dificultades para incrementar tanto su capital humano como el de sus hijos, que suelen heredar el estado de alta vulnerabilidad socioeconómica.** En efecto, una de las características centrales de la pobreza crónica es su alto grado de reproducción intergeneracional.

Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019) encuentran que, **en términos generales, las personas en situación de pobreza crónica tienen una participación laboral más baja que las personas no vulnerables<sup>9</sup> y mayores tasas de desempleo.** De igual modo, trabajan menos

---

<sup>9</sup>La participación laboral de las personas en situación de pobreza crónica difiere por género y por grupo de edad. En el caso de los varones en edad de trabajar, su participación en el mercado de trabajo (93% en 2018) es solo tres pp más baja que la de sus pares no vulnerables. En la situación opuesta se ubican las mujeres con pobreza crónica, su participación es la mitad de la de las mujeres no vulnerables. Sólo los adultos mayores pobres crónicos tienen una tasa de participación mayor que los no vulnerables, debido a la falta de acceso a una jubilación (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019).

horas, perciben un salario por hora más bajo, se desempeñan en ocupaciones con altas tasas de informalidad (e. g. comercio ambulante, empleo doméstico y construcción) y sólo el 35% recibía algún tipo de beneficio laboral.

**El panorama en el mediano y largo plazo, en caso de mantenerse el estado de situación, no es alentador.** La clasificación de la pobreza por grupos de edad muestra que el 63,9% del total de personas pobres pertenecen a la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años). Y al desagregar dicho grupo etario entre pobres y no pobres se advierte que **el 43,3% de las personas entre 15 y 29 años se ubica por debajo de la línea de pobreza. Sólo los niños de 0 a 14 años tienen una mayor proporción de pobreza (50,9%)**. El grupo de edad con la menor tasa es el de los adultos de 65 o más años (12,1%).

**En materia de educación, en el estudio de Kit *et al.* (2022)<sup>10</sup> se advierte que, en promedio, el 53% de los estudiantes de último año de secundaria logra graduarse sin retraso alguno, es decir en 12 años<sup>11</sup>, pero apenas el 16% de los estudiantes completan su educación en los 12 años estipulados por la ley con conocimientos suficientes de lengua y de matemática** (Gráfico 9). Este porcentaje obtiene su mayor valor en la Ciudad de Buenos Aires (33%) y el menor en Chaco, Formosa y Santiago del Estero (5% en las tres provincias)<sup>12</sup>.

---

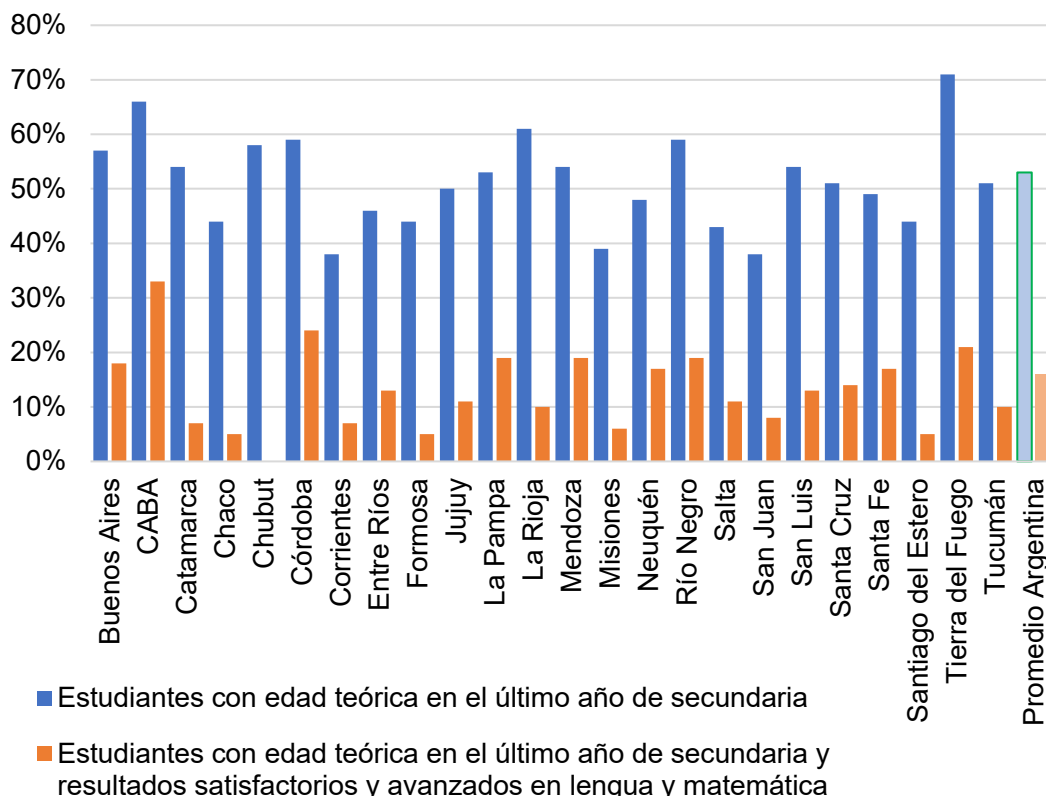
<sup>10</sup> “Los datos analizados surgen del Relevamiento Anual (RA), observando la trayectoria escolar de la cohorte que comenzó primer grado en el año 2009 y llegó al último año de los estudios secundarios en 2020. A través del análisis de esta cohorte, se ponen de relieve los comportamientos teóricos de los diferentes recorridos escolares argumentado que estos comportamientos no son particulares de una cohorte, sino que reflejan un comportamiento estructural del sistema”. “La cohorte incorpora 12 años de escolaridad, por lo cual incluye a aquellas jurisdicciones con esquemas de 6 años para primaria y 6 para secundaria, y a aquellas con esquemas de 7 y 5 años, respectivamente. Cuando, por ejemplo, se hace referencia al octavo año de escolaridad, significa el segundo año para el esquema 6/6 y primer año para el esquema 7/5, Kit *et al.* (2022:8).

<sup>11</sup> Este promedio esconde importantes disparidades regionales. Mientras que en Tierra del Fuego (71%), Ciudad de Buenos Aires (66%) y La Rioja (61%) dicha proporción supera el 60%, en las provincias de San Juan (38%), Corrientes (38%) y Misiones (39%) menos del 40% de los estudiantes finaliza su educación secundaria en el tiempo previsto.

<sup>12</sup> En la educación primaria, la situación tampoco es auspiciosa. El cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO –que busca evaluar los logros de aprendizaje de estudiantes de 3° y 6° grado de primaria en las áreas de matemática, lenguaje (lectura y escritura) y para 6° grado en el área de ciencias realizado en 2019– muestra que Argentina obtuvo resultados más bajos que el promedio de la región en 4 de las 5 pruebas de 2019 (excepto en lectura 6° grado que son similares) y empeora su desempeño en todas las pruebas con respecto a la medición de 2013.

**Gráfico 9. Estudiantes que llegan al último año de la educación con la edad teórica y estudiantes que llegan al último año la edad teórica y buenos rendimientos en lengua y matemática, 2020**

*En porcentaje*



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Kit et al. (2022)

#### 4. Desarrollo de habilidades y mercado de trabajo

En cuanto a las **habilidades para el trabajo**, en 2023, el 78% de los empleadores argentinos manifestó tener dificultades para cubrir las posiciones requeridas (Manpower, 2023). Este valor representa un aumento de 25 pp con respecto a 2010. Tales dificultades son mayores para las empresas de 50 o más empleados (80%) que para las pequeñas empresas (75%) y difieren entre sectores de actividad. En primer lugar, se encuentran las empresas de **IT y tecnología** (el 85% tiene dificultades para cubrir las posiciones y habilidades requeridas), seguidas del finanzas y bienes raíces (82%), mientras que el sector con menos inconvenientes, en términos relativos, es el de energía y servicios públicos (69%). Entre los motivos para esta escasez de talentos, en el estudio de Manpower, se señalan las jubilaciones anticipadas y la caída de la natalidad. Sin embargo, es posible que también se deba a la falta de información sobre el mercado laboral y la falta de opciones para formación para el trabajo de calidad y relevante.

**El análisis de vacantes de portales abiertos para Argentina**, si bien sólo cubre el sector formal del mercado de trabajo y cierto tipo de empresa que usa dichas plataformas, **muestra una demanda significativa en cuanto a vacantes, que se mantiene a lo largo de los meses en cuanto a ocupaciones y habilidades demandadas. Por ejemplo, en los sectores de**

**economía del conocimiento (EDC) en diferentes ciudades de todo el país: de las 11.300 ofertas laborales publicadas en enero de 2023, el 38% correspondía a sectores comprendidos en la EDC, sobre todo en el sector de profesionales, científicos y servicios técnicos (28%).** El 93% eran posiciones full-time, el 61% requería una preparación considerable y el 24% cierta o mediana preparación. El 40% demandaba habilidades cognitivas, particularmente comprensión oral, expresión oral, comprensión escrita y razonamiento deductivo<sup>13</sup>.

Además, si bien Argentina tiene 4,7 investigadores por cada 1.000 empleados, una cifra muy superior al promedio de la región (1,7 cada 1.000 empleados), enfrenta dificultades para retener su talento dentro del territorio o dentro de la economía formal, a causa de los salarios y beneficios que ofrecen las empresas de los países de altos ingresos<sup>14</sup>. **Según datos de la Cámara Argentina de Software y Servicios Informáticos (CESSI), existe un déficit de 15.000 posiciones o, IT en la economía y una alta rotación del empleo (se estima en el 30%).** La falta de mano de obra con competencias digitales se advierte sobre todo en las tecnologías 4.0 (*inteligencia artificial, ciberseguridad, robótica, cloud computing e Internet of things*, entre otras)<sup>15</sup>.

**Los resultados negativos en el rendimiento educativo dificultan la acumulación de capital humano y, por ende, el acceso a buenas oportunidades laborales. Las deficiencias que acumulan las personas en dichos factores tienden a potenciarse y sus consecuencias son duraderas. En efecto, la movilidad intergeneracional en América Latina y el Caribe es muy baja y Argentina no es la excepción.** Si bien ha habido avances en la movilidad absoluta, ya que los hijos están mejor que los padres, los cambios en la movilidad relativa han sido escasos. **Esta falta de movilidad entre generaciones se debe, en gran medida, a las brechas de oportunidades que se transmiten de padres a hijos a por medio de tres canales: acumulación de capital humano, oportunidades laborales y acumulación de riqueza (CAF, 2022).**

Aunque el porcentaje de hijos que supera el nivel educativo de sus padres ha ido creciendo generación tras generación, especialmente en la educación primaria (más del 60% de hijos superan a los padres que han alcanzado ese nivel educativo), en el nivel superior apenas el 12% de los hijos de padres sin estudios universitarios, logra obtener un título profesional. **Argentina ha logrado prácticamente la universalidad en la educación primaria, mientras que entre aquellas personas nacidas a partir de 1980 la cobertura del secundario se ha expandido muy lentamente, al igual que la del nivel terciario y universitario. Esto ha limitado la posibilidad de que los hijos superen el nivel educativo de sus padres (CAF, 2022).**

**La movilidad educativa y la ocupacional están relacionadas: las personas que han logrado ascender en materia de logros educativos aumentan en promedio 19 puntos la**

---

<sup>13</sup> El uso de datos masivos provenientes de plataformas abiertas se menciona como ejemplo, y se recomienda ser cauteloso. Si bien este tipo de datos tienen gran riqueza por su granularidad, bajo costo y eficiencia en su obtención, también plantea sesgos -incluyendo el tipo de perfil de empresas que anuncian sus vacantes en dichas plataformas y la cobertura en empleos formales- y limitaciones ya que no representa al mercado laboral. Se recomienda su uso en combinación con otras fuentes de información y bases de datos, tanto administrativas, como encuestas, grupos focales y mesas sectoriales para tener un panorama más completo y adecuado de la demanda laboral.

<sup>14</sup> Para mayor detalle véase <https://doi.org/10.1111/jwip.12165>

<sup>15</sup> La escasez de personal capacitado fue mencionada como el primer obstáculo para el desarrollo de IA en una encuesta a empresas de la EDC apoyadas por el régimen vigente. Más del 70% de las empresas desarrolladoras y 40% de las adoptantes lo sugirió (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2022).



**probabilidad de ascender en términos ocupacionales.** Sin embargo, esta probabilidad adicional es mayor para los hijos de padres con alto nivel educativo (31 pp) que para aquellos con padres con menos educación (18 pp). **El descalce entre movilidad educativa y ocupacional puede explicarse por los problemas que tienen los sistemas educativos para formar de manera efectiva el capital humano requerido por las ocupaciones de mayor complejidad y por las limitaciones de los mercados laborales para generar oportunidades que asignen talentos a ocupaciones de mayor nivel de complejidad (CAF, 2022).** Además, la falta de políticas que protejan efectivamente a las personas frente al desempleo pone en desventaja a aquellas familias que carecen de recursos para mitigar situaciones adversas.

Concluimos esta sección notando la complementariedad que existe entre los esfuerzos por mejorar la calidad y pertinencia de las habilidades de los trabajadores y los esfuerzos por promover el empleo formal y productivo a través de mejores incentivos laborales. A medida que se promueva una mayor demanda de empleos formales en empresas productivas con mejores incentivos laborales, la demanda de capital humano de alta calidad aumenta. Visto de otra perspectiva, el rendimiento de las inversiones en capital humano será menor en un ambiente en que, debido a las distorsiones descritas en las secciones 2 y 3, hay una asignación subóptima de trabajadores a empresas de baja productividad (Levy y López Calva, 2016). Y los esfuerzos por promover el empleo formal con mejores incentivos laborales serán mermados si los trabajadores no cuentan con las habilidades demandadas en empresas formales de alta productividad.

## **5. Propuestas de políticas públicas**

Un buen funcionamiento del mercado laboral implica distintos tipos de políticas públicas –social, laboral, productiva y de formación de capital humano, entre otras– normas e intervenciones, con incentivos adecuados para mejorar su eficiencia y efectividad, que subsanen fallas de mercado y externalidades negativas, con mecanismos e instrumentos apropiados para los objetivos que se busca resolver.

La política social es un elemento crucial para el desarrollo inclusivo de un país y es fundamental que los instrumentos de focalización sean consistentes con los objetivos de dicha política. Si el objetivo es reducir la pobreza, es importante reconocer que existen trabajadores formales que ganan el salario mínimo mientras que hay trabajadores informales que ganan mucho más en la informalidad. Dado que existen otras posibilidades para la focalización de programas sociales – por ejemplo, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) que recaba información patrimonial y social sobre las personas– que permitirían conocer las condiciones reales de las personas y no sólo los ingresos declarados, un cambio del instrumento de la focalización debería mejorar la efectividad y la eficiencia de la política social. Si el objetivo de un programa es el combate a la pobreza, lo más recomendable es que el instrumento de focalización mida las condiciones de pobreza de los hogares o por zonas geográficas. Esta última opción podría resultar más costo-efectiva, puesto que el Estado ya tiene identificados los territorios o zonas con mayor concentración de pobreza.

Otro posible objetivo de la política social puede ser la universalización de ciertas prestaciones sociales, especialmente de seguridad social, dada la posibilidad que le otorgan a los trabajadores y a sus familias protegerse frente a *shocks* adversos y dedicar más tiempo a la formación y a la búsqueda de empleo. Por ejemplo, un objetivo del sistema de salud podría ser alcanzar una cobertura universal de los servicios de salud.

**Es importante enfatizar que, debido a la magnitud de los problemas identificados, será casi imposible resolver todo en un periodo corto. Lo esencial es asegurar que la promoción del empleo formal y productivo sea uno de los objetivos de cualquier reforma de protección social y que implementen políticas e intervenciones para apoyar a las personas a desarrollar trayectorias de aprendizaje y laborales exitosas a lo largo del tiempo para acceder y progresar en empleos de calidad, ser productivos y poder vivir de los ingresos laborales. Esto aplicaría si el país decide priorizar el sistema de salud, el sistema de pensiones, las asignaciones por hijo, o los programas antipobreza. En cualquier caso, pensar en los incentivos laborales debe ser parte del esfuerzo. En ese sentido, cabe mencionar que una mejora en los incentivos laborales no implica necesariamente costos fiscales altos. Es cierto que se puede avanzar más rápido si existe más espacio fiscal, pero es posible avanzar en la dirección de manera modesta con un gasto fiscal también modesto. Pero es importante no usar la imposibilidad de resolver todos los problemas en el corto plazo como pretexto por no avanzar nada o, peor aún, exacerbar los problemas.**

Por todo lo anterior, se sugieren las siguientes acciones de reforma para promover un mercado laboral más eficiente. No es necesario abordar todos los temas en un solo gobierno, y la rapidez de la implementación puede adaptarse a las restricciones fiscales vigentes, consideramos que avanzar en algunos de estos temas contribuiría a revertir las tendencias negativas del mercado laboral.

**1. Identificar el objetivo de cada programa de la política social, adecuar la focalización y alinear políticas e intervenciones que contribuyan al objetivo planteado.**

Hay al menos dos posibilidades para reorientar el gasto social de una manera que promueva el buen funcionamiento del mercado laboral. La primera es focalizar el gasto utilizando indicadores de la pobreza, lo que sería la estrategia más adecuada si el objetivo es reducir la pobreza. En este caso, sería recomendable establecer estrategias de salida/graduación y condiciones verificables regularmente (que dependan del nivel central) incluyendo educación, salud, formación para el trabajo y certificación de saberes. **Eliminar la incompatibilidad de todas las prestaciones sociales con el empleo formal, no solo del programa Volver al Trabajo, también sería recomendable.**

Como parte del diseño de una estrategia de salida de la pobreza, es fundamental asegurar no solo que la oferta de salud y educación exista y sea adecuada, sino también que la oferta formativa de habilidades para el trabajo y servicios de certificación de competencias, orientación e intermediación laboral sea pertinente y de calidad.

La otra posibilidad para un rediseño de la política social sería **universalizar una o varias prestaciones sociales, eliminando cualquier vínculo con el mercado laboral**. Por ejemplo, en vez de tener un programa de asignaciones por hijo en hogares en que nadie tiene empleo formal, y otro programa de asignaciones muy similares en hogares en los que alguien sí tiene un empleo formal, se podría diseñar un solo programa para todos los hogares con hijos. Lo mismo se podría considerar para los servicios públicos de salud o una pensión no contributiva. Es decir, en vez de tener dos programas paralelos—uno para atender al sector informal y otro para atender al sector formal—se podría considerar un solo programa para todas las personas sin importar su situación laboral.

Esta reestructuración podría implicar ventajas en la administración, evitando que las personas pasen de un programa a otro cada vez que haya una transición laboral. No obstante, este tipo de

reestructuración del gasto social tendrá un impacto limitado en el mercado laboral sin el acompañamiento de un cambio de la financiación de los programas sociales, que nos lleva a la siguiente recomendación.

- 2. En reconocimiento de las prestaciones no contributivas, reducir el costo de la seguridad social contributiva y financiarla con rentas generales en vez de impuestos al trabajo.** Esto puede ocurrir en los distintos rubros de la seguridad social (jubilaciones, obras sociales, PAMI, o asignaciones familiares), dependiendo de las prioridades del gobierno. Adicionalmente, esta medida puede ser modesta (una reducción del costo laboral de medio punto porcentual, por ejemplo) o ambiciosa (una reducción de 22,5 pp para que el costo laboral baje al promedio regional, por ejemplo), según el espacio fiscal disponible.

Un ejemplo podría ser una **reforma pensional que expanda la cobertura, suficiencia, sostenibilidad, y progresividad del sistema, con mejores incentivos laborales.** La base de una reforma pensional podría ser una pensión no contributiva universal, literalmente para todas las personas adultas mayores, incluyendo a las personas que reciben pensiones contributivas. Como se propone en Ripani et al. (2023), la existencia de una pensión no contributiva universal podría permitir que se exentaran los ingresos hasta cierto umbral de la obligación de contribuir a la pensión, lo que mejoraría los incentivos laborales, especialmente para los trabajadores de menores ingresos que tienen las mayores tasas de informalidad. Para evitar costos fiscales excesivos y regresivos, el pilar contributivo sería actuarialmente justo, es decir, las contribuciones a la pensión financiarían la totalidad de la pensión contributiva, que la persona recibiría además de la pensión no contributiva. Otro ajuste podría ser reducir el requisito de tiempo de cotización para recibir la pensión contributiva lo más que se pueda, entregando pensiones contributivas de montos bajos a cambio de pocas contribuciones, lo que reforzaría los incentivos laborales y mejoraría la valoración de la pensión para muchos trabajadores porque recibirían algo a cambio de cada contribución, en vez de tener el riesgo de contribuir a la pensión sin recibirla.

Para dar otro ejemplo, consideremos el caso de las asignaciones por hijo. Las prestaciones actuales para el sector formal ya son prácticamente idénticas a las del sector informal. Por esta razón, sería recomendable empezar a reducir la contribución de seguridad social, hoy igual a 7,5% del salario de un asalariado formal, que se utiliza para financiar una prestación que el trabajador formal recibiría de manera casi igual en el sector informal. Desde luego una reducción o eliminación de esta contribución implicaría un costo fiscal porque el Estado tendría que reemplazar las contribuciones de seguridad social por recursos fiscales, pero el beneficio sería la promoción de empleos formales y productivos. En este sentido, el costo fiscal asociado a la reducción del costo laboral formal se podría interpretar como una inversión en la productividad del país. Este es un ejemplo claro de que, en principio, mejorar la política social no tiene que implicar un peor desempeño del mercado laboral. **Con el diseño apropiado, es posible promover una mejor política social y un mercado laboral más productivo de manera simultánea.**

También se podría considerar una reforma del sistema de salud con una visión de promover un mejor funcionamiento del mercado laboral. En esta visión, se transitaría de manera gradual a un sistema desvinculado del mercado laboral, financiado con impuestos generales, eliminando eventualmente las contribuciones de seguridad social correspondiente al sistema de salud. Desde luego una reforma de salud tendría que abarcar otros elementos, pero promover un mercado laboral más eficiente podría ser uno de los objetivos.

En su forma más general, se recomienda **que se alinee la financiación cada componente de la política social con su población objetivo**. En el caso de que una prestación social se otorga a toda o casi toda la población, la recomendación es no financiar parte del gasto con una contribución de seguridad social que, para fines prácticos, es un impuesto al empleo formal. Dentro de este marco general, se puede adaptar al clima político del país, incorporando estas medidas para reducir el costo de la formalidad a los aspectos de la política social que el país decida abordar primero.

Abordar diferentes aspectos de la política social en diferentes momentos, según las prioridades del país, es un ejemplo de la manera en que la política social se pueda adaptar de manera gradual para revertir las malas tendencias del mercado laboral. Otra manera de incorporar la gradualidad es repartir las reducciones del costo de la formalidad en el tiempo. Si retomamos el ejemplo de las asignaciones por hijo, suponiendo un objetivo de largo plazo de eliminar la contribución del empleador igual a 7,5% del salario del trabajador, una reforma legal podría reducir esa contribución en 0,75 pp cada año durante 10 años. De esta forma, el país no tendría que encontrar todos los recursos fiscales para reemplazar la contribución de seguridad social de manera inmediata, sino gradualmente durante un periodo de 10 años, pero con un rumbo claro hacia la promoción del empleo formal y productivo.

**3. Reducir la conflictividad asociada a la regulación laboral.** Tanto con medidas administrativas como con cambios legales, es posible mejorar el funcionamiento de los juicios laborales, reduciendo la incertidumbre y conflictividad del sistema. Con medidas como la promoción efectiva de la conciliación, medidas para reducir el tiempo de procesamiento en los juicios laborales, y medidas para evitar abusos de empleadores y sindicatos en la negociación colectivas, es posible reducir las ineficiencias del sistema sin debilitar las protecciones laborales de los trabajadores.

Una posibilidad para avanzar en esta dirección sería trabajar con las instituciones involucradas en los juicios laborales para mejorar su capacidad de gestión, incluyendo los tribunales del trabajo. Si parte del problema asociado a la conflictividad es que los juicios laborales duran demasiado tiempo, una manera de mitigar el problema sin la necesidad de una reforma legal es fortalecer la capacidad del tribunal para gestionar los juicios de manera más expedita.

Adicionalmente, si parte del problema es que un número insuficiente de juicios se concilian antes del juicio, también hay maneras probadas para promover la conciliación, sin la necesidad de una reforma laboral. Sadka *et. al*, (2020), por ejemplo, demuestran que la entrega de información objetiva sobre los probables resultados de un juicio aumenta significativamente la probabilidad de un convenio, de manera que beneficie tanto al trabajador como al empleado.

De igual manera, medidas que exigen mayor transparencia y procesos democráticos en materia sindical pueden limitar los abusos de los sindicatos sin afectar el derecho laboral fundamental de la negociación colectiva. La reforma laboral mexicana de 2019 es un ejemplo de que es posible eficientizar la regulación laboral, sin afectar los derechos laborales, con una reforma legal. Pero un esfuerzo por fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para vigilar el cumplimiento de las normas existentes, tanto de parte de los empleadores como de parte de los sindicatos, podría reducir los abusos sin la necesidad de una reforma.

**4. En materia de teletrabajo y trabajo en plataformas, es necesario abordar y corregir las deficiencias de la ley e implementar políticas públicas que promuevan y acompañen la transformación requerida.**

Respecto a la legislación, las mejores prácticas internacionales dependen fundamentalmente del concepto de la primacía de la realidad. Si una plataforma actúa como empleador, es decir, ejerce un control sobre las actividades de los trabajadores quienes están en una posición de subordinación, es válido exigir que la plataforma cumpla con la regulación laboral aplicable a los demás empleadores. En cambio, si una plataforma sólo realiza actividades de intermediación, sin imponer condiciones a los trabajadores, lo recomendable es clasificar la relación como comercial y no sujeta a la regulación laboral. En este sentido, no se recomendaría una legislación simplista que clasificara las relaciones como laborales o comerciales sólo basado en que el trabajo se contrata y se gestiona con una plataforma. Lo recomendable sería determinar la posible laboralidad de los contratos con base en el actuar real de la plataforma respecto a los trabajadores.

Un tema particular de la regulación laboral de las plataformas tiene que ver con los requisitos de transparencia de los algoritmos. En la práctica, si la plataforma ejerce control sobre las actividades de los trabajadores puede depender en gran medida del algoritmo. Por ejemplo, aun si el contrato dice que el trabajador puede conectarse y desconectarse libremente –que es un elemento que sugiere una relación comercial en vez de laboral– esta aparente autonomía del trabajador podría ponerse en duda si el algoritmo castiga al trabajador cuando no se conecta en los momentos sugeridos por la plataforma. Por esta razón, es recomendable que una plataforma tenga el requisito de cierta transparencia algorítmica, especialmente si pretende argumentar que la relación con el trabajador es comercial en vez de laboral. Dicho eso, también es importante preservar la propiedad intelectual de la plataforma, sin compartir información confidencial con sus competidores. También es recomendable asegurar que no haya elementos de discriminación en el algoritmo.

Además de encontrar una regulación laboral adecuada, es fundamental apoyar que las personas que generan ingresos a través de estas plataformas, en relaciones laborales o comerciales, tengan las habilidades necesarias para ser productivas. En particular, sobresale la necesidad de cubrir las disparidades que existen entre la oferta y la demanda de habilidades digitales. En una primera etapa, se pueden hacer cambios normativos con las leyes actuales, que responden a fallas de coordinación e información, entre otras. En el mediano plazo, cambios más profundos deberían plantearse para una legislación moderna acorde al país y al resto del mundo.

**5. Revisar el diseño del monotributo para reducir la brecha de costos que existe entre un asalariado formal y un independiente formal. Aun en los casos de las distintas modalidades del trabajo formal, no es recomendable que algunas modalidades tengan costos sustancialmente menores que otras.** Por ejemplo, se debe evitar que una persona prefiera ser trabajador independiente con bajos ingresos (declarados) no porque es la opción más productiva o consistente con sus preferencias, sino porque los costos sean menores. Por esta razón, además de reducir el costo del empleo asalariado formal, sería recomendable reducir la brecha entre el costo del monotributo y el costo del empleo asalariado formal, considerando en el largo plazo eliminar el monotributo por completo.

Avanzar hacia la eliminación del monotributo podría ser una medida difícil en este momento, con los muy altos costos de la formalidad. No obstante, a medida que el costo de la formalidad se reduzca, tanto para los asalariados como para los independientes con ingresos mayores, una homologación de los costos entre los asalariados, monotributistas, y autónomos será más factible. Y de esta manera, las posibles distorsiones ocasionadas por el monotributo también desaparecerían. Ofrecer el monotributo como opción de formalidad de bajo costo podría incentivar que las personas prefieran ser monotributistas en vez de tener empleos asalariados, aun cuando la productividad del empleo asalariado sea mayor.

- 6. Reemplazar –de forma gradual y con los correspondientes mecanismos compensatorios– los programas de apoyo al desempleo, incluidos aquellos orientados a los trabajos de baja productividad, por un seguro de desempleo que efectivamente les permita a las personas reingresar de forma satisfactoria al mercado de trabajo; con requerimientos de formación para el trabajo y certificación de saberes, acompañamiento para búsqueda de trabajos de calidad y estrategias de salida de los programas.**

Los programas para apoyar económicamente a las personas que no encuentran empleo, además de facilitar su inserción en el mercado laboral, son elementos esenciales de la política social y económica. Las mejores prácticas internacionales sugieren que el objetivo de estas políticas debe ser apoyar a que la persona consiga un empleo de calidad, a partir de sus habilidades o promoviendo que las adquiera, de acuerdo con la demanda laboral. Se recomienda fortalecer y modernizar los servicios de empleo en territorio, bajo la premisa que tanto las personas como los empleadores son usuarios necesarios para una intermediación laboral efectiva. Asimismo, es necesario ofrecer instrumentos y mecanismos de apoyo a las personas según sus necesidades, articulados con otros servicios del Estado, incluidos programas de terminalidad educativa, reconversión o actualización de habilidades y de certificación laboral, entre otros.

- 7. Modernizar el ecosistema de desarrollo de habilidades al mundo laboral actual, articulando actores federales y en territorio para desarrollar trayectorias de aprendizaje-laborales relevantes, con mecanismos de calidad y desempeño hacia la empleabilidad.**

- ♦ **Mejorar la articulación de actores y la pertinencia de los programas del ecosistema de desarrollo de habilidades** para el trabajo a fin de ofrecer trayectorias flexibles, con pasarelas horizontales y verticales en todo el territorio. Dado que Argentina un país federal, con universidades técnico-tecnológicas y académicas que dependen del nivel federal y escuelas secundarias que dependen de las provincias, es necesario i) coordinar trayectorias continuas de secundaria con terciaria; ii) aprovechar la localización de universidades en territorio para apalancar carreras con demanda y su vínculo con los sectores estratégicos de las economías regionales; iii) involucrar más y mejor al sector productivo en el desarrollo de habilidades, sobre todo en los polos con demanda; iv) identificar y aprovechar la creación de empleo privado de calidad que hoy existe –y no es satisfecha– en sectores importantes como infraestructura, transporte, agua y saneamiento, turismo y agro, para cerrar las brechas de habilidades que dificultan el acceso a dichos trabajos; v) modernizar las soluciones formativas para aprovechar nuevas tecnologías de aprendizaje y fortalecer la oferta formativa de las universidades en red; vi) alinear fondos concursables destinados a universidades y el sector privado para el desarrollo de carreras

- (secundaria y terciaria) pertinentes, y atados a resultados de desempeño en empleabilidad; vii) apalancar alianzas público-privadas con empresas y sindicatos para el desarrollo de habilidades (para nuevas tecnologías, para veridizar las ocupaciones, profesionalizar oficios) y validación de saberes, sobre todo para la fuerza laboral con baja educación.
- ♦ **Implementar sistema de información laboral, productiva y social a alto nivel de liderazgo, que oriente y contribuya a la gestión del ecosistema de formación de capital humano a lo largo de la vida.** Además de tener un sistema de seguridad social, una regulación laboral, y un sistema de formación de habilidades que funcionen adecuadamente de manera general, es importante prestar atención especial a ciertos sectores estratégicos, sobre todo en la formación para el trabajo (desde secundaria técnica, incluidas la formación no formal e informal). En particular, se recomiendan estrategias sectoriales con los siguientes tres ejes: **i) identificar los sectores estratégicos económicos y productivos con mayor potencial para la creación de empleos de calidad y el diseño de propuestas pertinentes.** Tal es el caso de infraestructura y la industria del agro, sector de la salud, sectores bajo la economía del conocimiento y bienes y servicios transables en general, que son intensivos en mano de obra, además de tener una contribución sustantiva al PIB de Argentina y alto potencial de crecimiento, que incluyan las brechas actuales y futuras de recursos humanos y de habilidades, así como los trayectos formativos/desarrollo de habilidades que permitan cerrar o mitigar tales brechas; **ii) orientar fondos públicos hacia la formación para el trabajo**, hacia carreras y oficios con demanda en el sector productivo; **iii) contribuir al desarrollo territorial** acompañando estrategias productivas *vis a vis* estrategias de capital humano y iv) llevar a cabo la **transformación digital de la gestión de programas públicos de capital humano, anclado en la transparencia de la gestión y uso ético de los datos.** Esto último permitiría un mejor registro único y seguimiento de las personas y fondos públicos utilizados a través de una articulación de las distintas bases de datos.
  - ♦ **Ante la posibilidad de una mayor apertura de la economía, no esperar a que ocurra sino diseñar programas compensatorios o de adecuación para aquellos sectores/grupos de trabajadores que puedan verse perjudicados ante el incremento de las importaciones.** Un seguro de desempleo complementado con políticas activas del mercado laboral, como se propone en el objetivo anterior, podría ser particularmente importante en un ambiente de apertura comercial en que los sectores sin ventaja comparativa decrecen. Además, se podría considerar programas especiales que otorguen una protección adicional a ciertos grupos para los cuales los impactos de los cambios económicos son particularmente severos. No obstante, se recomienda que estos programas especiales mantengan el enfoque de promover la reconversión necesaria para que las personas afectadas consigan nuevos empleos con la mayor productividad posible. En tal sentido, por un lado, hay sectores productivos relevantes en cuanto a creación de empleo de calidad y producto, que, aun no siendo exportables directamente, presentan brechas de vacantes sin cubrir y brechas de habilidades. Tal es el caso de la inversión en infraestructura pública en transporte, agua y saneamiento, construcción, y también oficios y profesiones del sector salud y educativo. Estimaciones del BID (*mimeo* 2023) muestran que, por ejemplo, las obras de transporte tienen impacto significativo en la creación de empleo directo e indirecto y podría optimizarse mejor el desarrollo de la obra *vis a vis*

aprovechar esa creación de empleo, dotando a la mano de obra de las habilidades relevantes en tiempo y en el territorio requerido. Por otro, también hay hoy sectores ganadores y estratégicos claros para exportar más y con mayor valor agregado, que van a demandar fuerza laboral con habilidades nuevas (en nuevas tecnologías, para oficios y profesiones más verdes, entre otros) que hoy no se tienen en la cantidad y calidad que se espera absorber.



## 6. Bibliografía

Alaimo, V.; Bosch, M.; Gualavisy, M.; y Villar, M. (2017), “Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe”. *Nota técnica IDB-TN-1291*. División de Mercados Laborales. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Medici%C3%B3n-del-costo-del-trabajo-asalariado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2020), *Documento de marco sectorial de desarrollo de habilidades*. División de mercados laborales. División de educación. Sector Social. BID. Disponible en: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2000785713-4>.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2024), *Índice de mejores trabajos 2022*. BID. Disponible en: <https://mejorestrabajos.iadb.org/es> [Consultado en mayo de 2024]

De La Mata, D.; Berniell, L.; Schargrotsky, E.; Álvarez, F.; Arreaza, A., y Alves, G. (2022). “Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones”. *Reporte de Economía y Desarrollo 2022*. CAF. Disponible en: <https://www.caf.com/media/4019958/red2022.pdf>.

Fundación Observatorio PyME, FOP (2021), *Informe Coyuntural: Cierre de año y perspectivas 2022*. FOP. Argentina. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/files/ugd/9f9269\\_d3a9817476bb4d3e9e9756e49c245d72.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/files/ugd/9f9269_d3a9817476bb4d3e9e9756e49c245d72.pdf).

Gasparini, L; Tornarolli, L.; y Gluzmann, P. (2019), El desafío de la pobreza en Argentina: diagnóstico y perspectivas. CEDLAS, CIPPEC y PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgkge326/files/migration/ar/PNUDArgent-CIPPEC-CEDLAS.pdf>

Gómez Sabaini, J. C.; y Morán, D. (2012), “Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 124*. CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5356/S1200741\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5356/S1200741_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Honorable Congreso de la Nación (1996), *Ley 24.635 Procedimiento Laboral. Conciliación obligatoria previa. Modificación de la Ley 18.345. Argentina*. Disponible en: [Texto completo | Argentina.gob.ar](http://Argentina.gob.ar) [Consultado en mayo de 2023]

Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC (2024), *Encuesta Permanente de Hogares*. INDEC. Argentina. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos> [Consultado en mayo de 2024].

Kit, I.; España, S.; Catri, G.; Nistal, M.; y Volman, V. (2022), *Desgranamiento y aprendizajes desiguales: las dos caras de la misma moneda*. Observatorio de Argentinos por la Educación. Argentina. Disponible en: <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2022/04/Trayectoria-Escolares.pdf>.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE (2021), *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Informe nacional de resultados. Argentina*. UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380241>.

Levy, S. (2018), *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Esfuerzos\\_mal\\_recompensados\\_La\\_elusiva\\_b%C3%BAqueda\\_de\\_la\\_prosperidad\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Esfuerzos_mal_recompensados_La_elusiva_b%C3%BAqueda_de_la_prosperidad_en_M%C3%A9xico.pdf).

Levy, S. y L.F. López-Calva (2016), *Labor Earnings, Misallocation, and the Returns to Education in Mexico*. IDB Working Paper Series No IDB-WP-671. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Labor-Earnings-Misallocation-and-the>Returns-to-Education-in-Mexico.pdf>.

Manpower Group (2023). *Escasez global de talento 2023. Informe Argentina*. Manpower Group. Disponible en: <https://bit.ly/3ptWmnw>.

Ministerio de Economía, MECON (2023), *Presupuesto de gastos y su ejecución detallada 2017-2022*. Presupuesto abierto. MECON. Argentina. Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos#> [Consultado en febrero, marzo y abril de 2023].

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2024), *Situación y evolución del trabajo registrado*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado\\_2401\\_estadisticas.xlsx](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado_2401_estadisticas.xlsx) [Consultado en mayo de 2024].

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2024), *Conflictividad laboral. Informe anual*. Dirección de estudios de relaciones del trabajo. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1989014\\_actualizado-230509.xlsx](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1989014_actualizado-230509.xlsx) [Consultado en mayo de 2024].

Ripani, L; E. Cuéllar, D.S. Kaplan; y W. Tapia. (2023) “¿Cómo diseñar un sistema de pensiones ante el reto de la informalidad laboral?”. En “Pensiones para todos: propuestas de pensiones inclusivas en América Latina”. Editado por D. Tuesta and G. Bhardwaj, India. Páginas 31-77. [https://www.pinboxsolutions.com/wp-content/themes/PinBox-V1.1/pdf/lacBookChapters/pinBoxLatinAmericaBook\\_Chapter2.pdf](https://www.pinboxsolutions.com/wp-content/themes/PinBox-V1.1/pdf/lacBookChapters/pinBoxLatinAmericaBook_Chapter2.pdf).

Sadka, J.; Seira, E; y Woodruff, C. (2020), “Information and Bargaining through Agents: Experimental Evidence from Mexico’s Labor Courts”. En: *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 25137*. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w25137>.

Toselli, V. y Zabala, A. (2021), “En Foco 3”. En: *Informe de coyuntura del IERAL*. Año 30, N° 1339, abril de 2021. IERAL-Fundación Mediterránea. Disponible en: [https://www.ieral.org/images\\_db/noticias\\_archivos/4366-Informe%20de%20Coyuntura.pdf](https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/4366-Informe%20de%20Coyuntura.pdf)

Ventre, F. E. y Vijarra, V. (2022), *Informe de coyuntura económica-agosto 2022*. Instituto de Investigaciones Económicas. Bolsa de Comercio de Córdoba. Disponible en: <https://www.bolsacba.com.ar/instituto-de-investigaciones-economicas/detalle-informe/144/>.

Wilsdon, T.; Haderi, A.; Dobрева, Z.; y Ricciardi, G. (2020), “The economic impact of changing the environment for innovation in Argentina. Applying the lessons of Asia to Latin America.” En:

*The Journal of World Intellectual Property* 2020; 23: 609– 631. Disponible en:  
<https://doi.org/10.1111/jwip.12165>.