



# Emprender en la informalidad. Desafíos de la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea

---

Tomás Nougués

## Introducción

La incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo constituye una problemática que fue adquiriendo progresiva importancia en la Argentina desde la recuperación de la democracia en la década del ochenta. A pesar de las variaciones a lo largo de estos años, la persistencia del desempleo y la precariedad e informalidad laboral son las características predominantes de la situación socio-laboral de los jóvenes argentinos (Salvia 2013). La agudización de esta situación en el transcurso de la década del noventa, que alcanza su momento más crítico a principios del siglo XXI, volvió insoslayable la necesidad de implementar políticas sociales que permitan una intervención más activa del Estado. En ese marco, las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes comenzaron a ocupar un lugar central dentro de las políticas sociales de los distintos gobiernos. Desde inicios de los años 2000, las políticas de empleo incorporaron activamente la promoción del auto-empleo de los sectores populares. La financiación del trabajo cooperativo y el otorgamiento de microcréditos se establecieron como herramientas cruciales de las políticas socio-laborales.

El presente trabajo se propone estudiar las políticas socio-laborales de financiamiento del auto-empleo mediante el microcrédito, orientadas a jóvenes de sectores populares urbanos, implementadas durante el gobierno kirchnerista (2003-2015), a través de un estudio de caso: el “Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social ‘Padre Carlos Cajade’” (PNM). El objetivo central es analizar las implicancias de esta modalidad novedosa de política de auto-empleo que incorpora un instrumento financiero —el crédito— en el núcleo de su diseño. En este sentido, se analizan los cambios e innovaciones introducidos por la adopción del microcrédito en el diseño e implementación del programa. Asimismo, se busca reflexionar en torno a los alcances, límites y desafíos de las políticas de promoción del auto-empleo vía microcrédito como herramientas de inclusión social de los jóvenes.

El artículo se encuentra dividido en cuatro apartados. En el primero se presenta una breve síntesis de la evolución de las políticas socio-laborales argentinas de las últimas tres décadas, con el objeto de contextualizar el surgimiento y difusión de las políticas de microcrédito. En el segundo, se introduce el Programa Nacional de Microcrédito y se analizan las consecuencias resultantes de la adopción del crédito en el núcleo del diseño del programa. En el tercero, se analiza la situación laboral actual de los jóvenes mediante el examen de los principales indicadores socio-laborales y, en el cuarto, se plantea una serie de paradojas que resultan de la financiación del auto-empleo mediante el microcrédito. A modo de cierre, se presentan algunas conclusiones con el objetivo de aportar a la reflexión en torno a los alcances y límites de estas políticas como herramientas de inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares urbanos.

## Las políticas de empleo en la Argentina contemporánea: una breve síntesis

En los albores del siglo XXI, Argentina atravesó una profunda crisis que culminó en el estallido social del 2001. Los efectos y tensiones del proyecto neoliberal, inaugurado con el golpe cívico-militar de 1976 y

profundizado en la década del noventa durante la presidencia de Carlos Menem, alcanzaron su punto máximo de rispidez a comienzos del nuevo milenio. Para este momento, los niveles de desempleo, pobreza e indigencia alcanzaron récords históricos que reflejaban el franco deterioro de las condiciones de vida de la población. El estallido social de diciembre del 2001 precipitó la salida del entonces presidente Fernando de la Rúa, tras la cual se desató un periodo caracterizado por la inestabilidad político-institucional, la agudización de la crisis económica y el aumento de la conflictividad social. Con la elección de Néstor Kirchner como presidente, en mayo de 2003, esta situación comenzó a revertirse.

La coyuntura del país al momento de la asunción de Kirchner no presentaba un panorama alentador. En el 2003, el contexto macroeconómico argentino estaba signado por la recesión, el *default* y el inicio del proceso devaluatorio junto a indicadores sociales alarmantes: la pobreza alcanzó un pico del 54% y la indigencia superó el 27%. En cuanto al mercado de trabajo, el desempleo estaba ubicado alrededor del 20% con una tasa de empleo no registrado del 45%. En este contexto, las políticas de empleo constituyeron un eje central de la estrategia del gobierno nacional y oficiaron como el principal articulador de la política social ya que fueron establecidas como instrumentos prioritarios de inclusión social (Alonso y Di Costa 2015). La expansión del empleo formal, tanto público como privado, fue vehiculizada como principal garantía de la inclusión y protección social. La recuperación económica, en conjunto con los favorables precios internacionales de las *commodities*, se reflejó en la reactivación de la industria nacional y en el aumento de la demanda y consumo interno que favorecieron la reducción del desempleo (Beccaria 2007; Muñiz Terra et al. 2016).

La política laboral del periodo se caracterizó por el mejoramiento del salario real, el restablecimiento del régimen de salario mínimo, la reinstauración de la negociación colectiva y una tendencia hacia la formalización que se enmarcaron en la derogación de la reforma laboral de corte neoliberal impulsada en el gobierno de Menem y la sanción de una nueva ley de trabajo aprobada en el 2004 (Alonso y Di Costa 2015). La combinación de estos factores contribuyó a la incorporación de una numerosa fuerza de trabajo al mercado formal, garantizando el acceso

a un salario estable y a la seguridad social, elevando las condiciones laborales y los ingresos de los trabajadores en general (Benza 2016). Esta recuperación del mercado laboral tuvo un rol preponderante en el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto en el caso de Argentina como en otros países de la región.

Las políticas de empleo impulsadas por el kirchnerismo se diferenciaron de aquellas implementadas en la década del noventa y principios del siglo XXI. A principios de la década del noventa, surgió un conjunto de políticas y programas orientados al apoyo de la inserción laboral de los jóvenes. Estas políticas fueron de carácter pasivo y cortoplacista ya que se focalizaron en la oferta sin proponerse la creación de empleos estables y seguros. Los jóvenes se insertaban en la esfera “no mercantil” de la economía (ONG, entidades de bien público, etc.) de manera precaria e inestable, lo cual dificultaba la acumulación de experiencia y obtención de competencias (Neffa 2012). De este modo, los programas se desarrollaron desde una lógica compensatoria que reducía el rol del Estado a una intervención mínima de carácter paliativa: su función consistía en subsidiar a los desempleados para atenuar los desajustes del mercado que eran vistos como transitorios. Así, la problemática laboral de los jóvenes fue focalizada desde sus déficits de formación (Roberti 2016). Para comienzos de los años 2000, se volvieron evidentes las limitaciones puntuales respecto del mejoramiento del empleo juvenil frente a cuestiones estructurales y cambios en los ciclos económicos (Jacinto 2016).

Esta tendencia en el diseño de políticas de empleo comenzó a ser revertida con el cambio de gobierno tras la profunda crisis del 2001, lo que implicó el agotamiento del modelo neoliberal.<sup>1</sup> Las políticas socio-laborales impulsadas por el kirchnerismo son consideradas políticas activas, ya que implican la contraprestación de los prestatarios como condición para la obtención del subsidio. Los dos principales organismos nacionales que centralizaron el manejo de estas políticas fueron el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministe-

---

<sup>1</sup> Las diferencias en el diseño de las políticas de empleo de jóvenes se inscriben en los esquemas generales de políticas públicas de ambos periodos. Para profundizar en los cambios y continuidades, ver: Alonso y Di Costa (2015), Danani (2016) e Isuani (2008).

rio de Desarrollo Social (MDSN). El primero estructuró su intervención en torno a los ejes de la transferencia directa de ayuda económica a personas con problemas de empleo e instituciones, la formación profesional y el fortalecimiento del servicio público de empleo (Neffa 2012). Por su parte, el MDSN continuó fortaleciendo su participación en la gestión e implementación de políticas socio-laborales de una forma particular e innovadora. A los fines de este trabajo, las políticas desarrolladas por esta cartera establecen el marco del objeto de estudio.

Las políticas sociales del MDSN, destinadas a los sectores más vulnerables, se alinearon con la tendencia general de las políticas públicas kirchneristas: desplazaron su eje de la transferencia de ingresos al fomento del trabajo, promoviendo políticas socio-productivas orientadas a la promoción del auto-empleo de aquellas personas que no lograban incorporarse al mercado laboral formal. La reactivación del empleo y el aumento de la demanda y el consumo interno constituyeron un escenario fértil para la proliferación de pequeños emprendimientos productivos, especialmente vinculados a la oferta de bienes y servicios que requieran baja inversión en capital y baja calificación de la mano de obra (por ejemplo, venta de comida casera, confección de *bijouterie*, corte y confección, entre otros). En esta dirección, el MDSN creó planes específicos para la promoción del desarrollo local, el trabajo cooperativo y el micro-emprendedurismo en el marco de la economía social y solidaria.

Este nuevo enfoque buscó diferenciarse del carácter asistencial, fragmentado y focalizado de la política social neoliberal, proponiendo una combinación de lo social con lo productivo como nueva estrategia de intervención (Kirchner 2007). De esta forma, la promoción de la economía social mediante el financiamiento del trabajo cooperativo y el auto-empleo de los sectores populares, se establecieron como un eje prioritario de intervención. Estas políticas socio-productivas fueron diseñadas con el objetivo de promover la incorporación de los trabajadores excluidos del mercado laboral, con baja calificación y trayectorias socio-laborales inestables.

A los fines de este trabajo, se toma el PNM como caso de estudio. La razón por la cual resulta oportuno centrarse en este programa es que constituye un campo fértil para reflexionar en torno a las implicancias

que tiene la incorporación de herramientas provenientes del sistema financiero —en este caso, el crédito— en el núcleo del diseño de políticas socio-laborales. Asimismo, el PNM adquiere características y matices particulares que lo diferencian del conjunto de las políticas socio-laborales tanto por su diseño como por las implicancias de su aplicación.

## La promoción del auto-empleo popular: el Programa Nacional de Microcrédito

Si bien las políticas sociales con otorgamiento de microcréditos comienzan a incrementarse hacia principios del siglo XXI durante el gobierno de la Alianza (Neffa 2012), estas iniciativas se presentaron de manera fragmentada y descoordinada. Para este periodo, se registra una multiplicidad de programas de distintos organismos que empleaban el microcrédito como una herramienta más de su diseño (Barbetti 2016). Muchos de estos programas, especialmente aquellos dependientes del MTEYSS, se focalizaron en el financiamiento de emprendimientos productivos a través de la entrega de aportes no reembolsables. Estrictamente, estos aportes no deben considerarse microcréditos, ya que eran subsidios que el Estado brindaba para la incubación o fortalecimiento de proyectos productivos. Los receptores de estas subvenciones no debían devolver el dinero, de modo que no se constituía una relación crediticia entre el organismo ejecutante y el destinatario.

Es por eso que la sanción de la ley 26.117<sup>2</sup> en el 2006 marca un hito ya que, por primera vez, el Estado realizó una intervención activa y concisa en un sector con predominancia de organizaciones privadas y de la sociedad civil. Esta ley fue impulsada activamente por el MDSN, logrando darle alcance nacional al PNM. La sanción de esta ley es relevante, ya que, por un lado, implicó un posicionamiento e intervención del Estado

<sup>2</sup> Ley Nacional 26.117. Boletín Oficial de la República Argentina, C.A.B.A, Argentina, 21 de julio de 2006.

en el sector microcrediticio del país y, por el otro, institucionalizó el microcrédito como instrumento central de las políticas del MDSN.

Con la sanción de esta ley, se estableció el “Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social ‘Padre Carlos Cajade’” y se creó la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) para su administración y gestión.<sup>3</sup> Se le asignó a la CONAMI una partida presupuestaria inicial de 26.300.000 USD a fines de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales (Art. 1). La CONAMI tiene como objetivo la financiación a asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la promoción de la economía social y el financiamiento de microemprendimientos a través de distintas metodologías microcrediticias. La CONAMI efectúa aportes no reembolsables a las ONG que se constituyen en instituciones de microcrédito (IMC) y adquieren un rol de intermediarias entre la CONAMI y los microemprendedores. Asimismo, la CONAMI subsidia parcialmente los gastos operativos de las IMC y les brinda asistencia técnica y legal.

Ahora bien, cabe preguntarse qué implicancias tiene para el diseño de políticas de auto-empleo la incorporación de herramientas provenientes del sistema financiero. La adopción del microcrédito para el financiamiento del auto-empleo de los sectores populares, no puede reducirse a una simple extrapolación de un instrumento financiero al ámbito de las políticas socio-productivas. Su adopción conlleva aceptar y gestionar las implicancias asociadas a los principios y requerimientos inherentes a estos instrumentos. En este sentido, el PNM introduce una serie de cambios respecto a modalidades previas, e incluso contemporáneas, de enfrentar la pobreza y la exclusión social mediante la promoción del auto-empleo popular. El análisis del programa muestra una serie de transferencias y delegaciones al destinatario. Tres tipos de delegaciones se destacan: transferencia del costo del programa, delegación de la responsabilidad de su éxito e individualización del riesgo.

<sup>3</sup> Para más información sobre el PNM y CONAMI, ver Ley Nacional 26.117 <http://www.desarrollosocial.gob.ar/microcreditos>

En primer lugar, la adopción del crédito como instrumento de política social implica una transferencia directa, al menos parcial, del costo del programa al beneficiario. El diseño del PNM contempla la creación de un fondo nacional para la capitalización de las IMC que incluye aportes no reembolsables destinados a la cartera de préstamos y el subsidio parcial o total de sus gastos operativos. Las IMC deben prestar esos fondos recibidos con un tope máximo de tasa de un 6%. El tomador de microcréditos debe devolver los fondos con dicho interés según el plazo acordado. De este modo, el beneficiario último de este programa —es decir, el emprendedor que toma el microcrédito— debe devolver el dinero del programa con intereses a la IMC afrontando parcialmente los costos del otorgamiento del microcrédito al que accede. Estos costos son devueltos por el emprendedor con los pagos periódicos de la cuota de su microcrédito que se compone del capital prestado y los intereses.

El resultado de este esquema es un beneficio para las IMC por partida doble: por un lado, la capitalización y subsidio otorgado por la CONAMI; por el otro, el ingreso proveniente de la recuperación del capital con intereses pagados por el prestatario. Esta transferencia de costos es causada por dos factores: por el diseño mismo del programa que se propone capitalizar a IMC que funcionan como instituciones de primer piso y por el reemplazo de la transferencia condicionada de ingresos por el crédito. El establecimiento de las IMC, como mediadoras entre los fondos del programa y los beneficiarios finales, pone a las instituciones en una posición más favorable, ya que reciben tanto los aportes y subsidios de la CONAMI como los intereses provenientes de la operatoria microcrediticia.

En segundo lugar, esta modalidad de financiamiento produce la delegación de la responsabilidad del éxito del programa al destinatario. La capacidad de endeudamiento de los tomadores de microcrédito radica en su probabilidad de repago en el plazo acordado con la IMC. De esta forma, la posibilidad de acceso al crédito depende de la demostración de la capacidad de pago del futuro deudor a las instituciones (Roig 2017). A su vez, la capacidad de saldar sus deudas se sustenta en la posibilidad de desarrollar emprendimientos de auto-empleo que le permitan contar con un flujo de fondos lo adecuadamente sustentable en el tiempo. Los

emprendedores se ven en la necesidad de generar alternativas autogestivas lo suficientemente rentables que les permitan cumplir con cuatro objetivos: acceder al crédito, saldar la deuda, reinvertir en el emprendimiento y disponer de ingresos para su supervivencia. En este sentido, la responsabilidad de desarrollar un emprendimiento exitoso es delegado a los emprendedores y la sustentabilidad de sus emprendimientos: su éxito o fracaso determina, en última instancia, la eficacia del programa.

Para aumentar la perspectiva de sustentabilidad de los emprendimientos y que logren cumplir con los cuatro objetivos, el PNM contempla la financiación de las IMC para que brinden formación empresarial a sus prestatarios. La formación empresarial y la educación financiera se constituyen como herramientas necesarias —aunque no suficientes— que utilizan las IMC para acompañar a los emprendedores en el desarrollo de sus emprendimientos. Los prestatarios son interpelados en tanto trabajadores individuales que deben incorporar a sus subjetividades los valores de la auto-gestión y la racionalidad financiera en su camino hacia la bancarización y la inclusión financiera. Debido a la inestabilidad económica de sus prestatarios, la educación financiera y la formación empresarial se vuelven necesarias para la reducción del riesgo de las IMC. La formación de emprendedores autogestivos con un manejo razonable de sus ingresos y de los servicios financieros a los que acceden es una parte constitutiva de la actividad microfinanciera. Ésta tiene un marcado carácter educacional, pero también disciplinario.

Finalmente, este programa implica una individualización del riesgo. La delegación de la responsabilidad del éxito al emprendedor conlleva una transferencia del riesgo al individuo. El emprendedor debe asumir los distintos riesgos asociados a la toma de crédito y al endeudamiento. En este contexto, debe desarrollar marcos de calculabilidad apropiados para evitar el sobreendeudamiento y la morosidad. Sin embargo, para mitigar el riesgo de morosidad, el PNM impone la constitución de bancas comunales y/o grupos solidarios compuestos por los tomadores de crédito que, en caso de falta de pago de alguno de los miembros, deben asumir solidaria y colectivamente la deuda del emprendedor moroso. De esta forma, a diferencia de los microcréditos ofrecidos por muchas de las instituciones microfinancieras privadas, se busca brindar una

contención solidaria y colectiva a los emprendedores para alivianar la sobrecarga individual.

No obstante este recaudo, en la última década, el endeudamiento ha adquirido cada vez mayor peso y relevancia producto de la centralidad que la financiarización adquirió en las dinámicas de consumo y presupuestos de las familias de sectores populares. En este sentido, al incremento del endeudamiento popular por la financiarización del consumo (Hadad y Fumero 2017; Wilkis 2014), debe agregarse el endeudamiento para el desarrollo de emprendimientos productivos. La combinación de ambas dinámicas de endeudamiento aumenta el riesgo asumido por los sectores populares ya que son tanto consumidores como microemprendedores. En otras palabras, se endeudan tanto para financiar sus consumos como para desarrollar emprendimientos de auto-empleo.

Este análisis de los tipos de transferencias y delegaciones al destinatario da cuenta de una serie de cambios notorios respecto de otros programas sociales de auto-empleo del MDSN contemporáneos al PNM. El “Plan Manos a la obra” y el “Argentina trabaja” son programas de auto-empleo que promocionan la constitución de cooperativas de trabajadores excluidos y emprendimientos asociativos en un marco de desarrollo local y economía social.<sup>4</sup> Estos programas no recurren al microcrédito. En el caso del “Argentina trabaja”, se emplea la transferencia condicionada de ingresos cuya contraprestación es de carácter laboral y debe desarrollarse dentro del marco de las cooperativas de trabajo constituidas por el programa. En el caso del “Manos a la obra”, se otorgan subsidios y maquinaria a emprendimientos asociativos locales a fines de promover el desarrollo productivo local. En estos casos, el beneficiario no debe asumir directamente los costos del programa dado que no debe devolver el dinero percibido. Asimismo, la responsabilidad del éxito del emprendimiento no es delegada al individuo, sino que es compartida por un colectivo de trabajadores, los técnicos del ministerio que los asisten y el ente ejecutor del cual dependen. En consecuencia, el riesgo no es asumido individualmente por los cooperativistas y emprendedores, sino que

---

<sup>4</sup> Para más información sobre estos programas, ver Arcidiacono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Hopp, 2016.

es socializado. Por consiguiente, las incertidumbres son menores ya que el destinatario no debe endeudarse para participar del programa y acceder a la percepción del beneficio. La diferencia mayor con el PNM es que en este último el trabajador es interpelado en su calidad de trabajador auto-empleado; es decir, en tanto que trabajador autónomo.

La novedad del PNM respecto de los otros programas de promoción del auto-empleo implementados durante el kirchnerismo, es que se produce un desplazamiento desde el sujeto colectivo de las cooperativas de trabajo al trabajador individual, del desarrollo local y su *locus* municipal a la promoción del emprendedurismo y su *locus* del taller-hogar.

## La situación socio-laboral de los jóvenes argentinos contemporáneos

Tal como se planteó anteriormente, los jóvenes son el sector más afectado por las transformaciones en el mercado de trabajo y son quienes padecen más problemas de inserción socio-laboral. Esta situación se agrava particularmente en el caso de los jóvenes de sectores populares con baja calificación y, dentro de ellos, con mayor impacto entre las mujeres. Esta situación plantea un escenario desafiante para la elaboración de políticas laborales: para lograr la inclusión socio-laboral de los jóvenes de sectores populares, se debe tener un diagnóstico acertado sobre su situación. A continuación analizaremos los principales indicadores de la situación y problemáticas socio-laborales de los jóvenes, para plantear las principales dificultades que éstos afrontan y detectar los obstáculos que deben sortear las políticas dirigidas a este sector.

Con base en las cifras oficiales del MTEYSS, para el primer trimestre del 2017,<sup>5</sup> se observa claramente que los jóvenes son el sector más

<sup>5</sup> Las cifras citadas y los análisis realizados están extraídos y elaborados con base en el informe oficial "Jóvenes y trabajo" del Equipo de Mercado de Trabajo del MTEYSS para el primer trimestre de 2017. A fines de alivianar la lectura, se hace referencia tácita a las cifras expuestas en dicho informe. Para mayor precisión y detalle, ver: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Jovenes\\_y\\_trabajo\\_2017.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Jovenes_y_trabajo_2017.pdf).

afectado por las problemáticas socio-laborales. En comparación con los adultos, los jóvenes tienen mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y, una vez insertos, lo hacen de forma desigual y desfavorable. La tasa de desocupación es notoriamente mayor entre los jóvenes que, a su vez, registran una baja tasa de formalidad. Asimismo, aún dentro de la población ocupada, los jóvenes presentan mayores problemas socio-laborales. El 16% de ellos son trabajadores no asalariados que desarrollan actividades por cuenta propia o con sus familias. En lo que respecta al empleo formal, los jóvenes tienen una tasa 2.2 veces menor a la de los adultos. De los jóvenes asalariados, el 58,3% no se encuentra registrado (duplicando la tasa de no registro de los adultos asalariados). Tal es así que la informalidad laboral afecta alrededor de un millón de jóvenes (16% de ellos).

**Cuadro 1. Comparación entre jóvenes y adultos por tasa de actividad, desocupación y empleo.<sup>6</sup>**

Indicador	16 a 24 años	25 a 65 años
Tasa de actividad	42,0%	75,9%
Tasa de desocupación	24,6%	6,8%
Tasa de empleo	31,6%	70,8%

Con base en los indicadores anteriores que evidencian la notoria brecha respecto a los adultos, el MTEySS informa que casi el 42% de los jóvenes argentinos presenta problemáticas socio-laborales. Pero estos indicadores de la situación general de los jóvenes, se agravan si se adoptan tres variables para su análisis interno: nivel educativo, pobreza y género. El resultado de la aplicación de estas tres variables confirma que los jóvenes de sectores populares son quienes enfrentan mayores niveles de problemáticas socio-laborales, es decir, mayores niveles de desempleo, informalidad y condición de “ni-ni”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Los cuadros de esta sección son elaboraciones propias con base en los datos, gráficos y cuadros del informe oficial “Jóvenes y trabajo”.

<sup>7</sup> “Ni-ni” es un término adoptado para designar a aquellos jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo.

En lo que respecta al nivel educativo, aquellos jóvenes que no completaron el secundario se encuentran en peor situación que aquellos que lo han finalizado debido a la importancia que tiene la acreditación secundaria para la obtención de un empleo registrado. El análisis del desempleo de los jóvenes de los sectores populares demuestra que la principal dificultad no radica en conseguir un trabajo, sino en conservarlo, cuestión que se vincula estrechamente con la baja calidad de los puestos de trabajo a los que acceden. Se observa que la situación general de las mujeres es peor que la de los hombres. Asimismo, las brechas entre los niveles educativos al interior de las mujeres son más amplias que las de los hombres, siendo que las mujeres con secundario incompleto son aquellas que mayores niveles de informalidad y desocupación relativa padecen.

Actualmente, alrededor del 43,5% de los jóvenes argentinos son pobres. La mayoría de los jóvenes con problemas de inserción socio-laboral proceden de los sectores populares y casi la mitad de ellos proviene de hogares que se hallan por debajo de la línea de pobreza. Las problemáticas socio-laborales abordadas se intensifican a medida que los niveles de pobreza incrementan. La pobreza resulta ser una condición que se halla estrechamente relacionada con las problemáticas de inserción socio-laboral, ya que son los jóvenes pobres quienes mayor cantidad y severidad de problemas socio-laborales presentan. En este sentido, la falta de ingresos suficientes y la existencia de necesidades básicas insatisfechas de los jóvenes pobres se reproducen y profundizan por la imposibilidad de acceder a la protección social asociada a un empleo formal. De este modo, la brecha entre estos jóvenes y aquellos que pueden acceder a un empleo formal emerge como un factor clave, para comprender las desigualdades sociales que se manifiestan en el mercado de trabajo.

Finalmente, si se comparan los indicadores socio-laborales generales en relación con el género, se observa que las mujeres jóvenes presentan una situación más grave que los varones. Si bien los varones tienen una mayor tasa de desocupación, las mujeres tienen tasas de actividad y empleo registrado menores. En lo que atañe particularmente a las problemáticas socio-laborales, los varones de sectores populares muestran mayores tasas de desempleo e informalidad, pero las mujeres representan la mayoría de los jóvenes “ni-ni”. Por lo tanto, resulta claro

que los hombres sufren problemáticas asociadas a los tipos de trabajo a los que acceden (desocupación por rotación e informalidad por empleo no registrado), mientras las mujeres hallan mayores restricciones para entrar al mundo del trabajo. Asimismo, ocho de cada diez jóvenes “ni-ni” pertenecen a hogares muy pobres y, ya que la mayoría son mujeres, resulta claro que las mujeres de sectores populares son quienes tienen mayores problemáticas socio-laborales. A esta situación debe sumársele la feminización de la pobreza y las desigualdades de género en la inserción ocupacional, el trabajo doméstico y las brechas salariales que completan el panorama.

**Cuadro 2. Problemáticas socio-laborales por nivel educativo, nivel de ingresos y género sobre total de jóvenes con problemáticas socio-laborales.**

Problemática socio-laboral	Jóvenes desocupados	Jóvenes informales	Jóvenes “ni-ni”
Secundario incompleto	42,9%	50,8%	56,6%
Bajo línea de pobreza	47,7%	32,6%	48,7%
Bajo línea de indigencia	66,4%	65,7%	82,3%
Mujeres	45,8%	36,5%	68,3%

## Radiografía del emprendedurismo en Argentina

Teniendo en cuenta la posición de los jóvenes de sectores populares en el mercado de trabajo, resulta pertinente reflexionar en torno a los alcances y límites de las políticas de financiamiento del auto-empleo vía microcrédito. Tal como mencionamos, a diferencia de otros programas de auto-empleo, el PMN efectúa una serie de delegaciones al destinatario: transferencia del costo del programa, delegación de la responsabilidad de su éxito e individualización del riesgo. La aplicación de este tipo de política puede resultar en efectos paradójicos que, en vez de aportar a la solución de la heterogeneidad estructural de la economía argentina

y la incorporación desigual de los jóvenes al mercado de trabajo, contribuyen a la reproducción y profundización de estas problemáticas. Ante la ausencia de programas complementarios y compensatorios eficientes, se detectan tres posibles efectos paradójicos: la reproducción de la desigualdad socio-laboral, la profundización de la brecha en el acceso a la protección social y el agravamiento del sobreendeudamiento.

En primer lugar, la promoción del auto-empleo tiende a replicar uno de los factores claves de la desigualdad socio-laboral de los jóvenes: el tipo y calidad de su ocupación. El PNM busca financiar emprendimientos de auto-empleo de jóvenes de sectores populares que se caracterizan por la utilización intensiva de mano de obra, de carácter manual y no especializada de baja calificación con un escaso volumen de capital. De este modo, se trata de incentivar la inserción de estos jóvenes en el mercado laboral justamente a través de su incorporación en el sector que mayores niveles de informalidad, inestabilidad y precariedad registra: los trabajadores por cuenta propia de actividades del sector micro-informal. Estas desigualdades ocupacionales de clase se relacionan con —y son agravadas por— desigualdades de género que atraviesan las trayectorias laborales de las jóvenes de sectores populares argentinos.

Los jóvenes emprendedores desarrollan actividades laborales que replican la desigualdad socio-laboral, ya que estos emprendimientos se encuentran vinculados a sus capitales sociales y educativos. De esta forma, los jóvenes se vuelcan a desarrollar emprendimientos para los cuales se sienten capacitados y preparados: éstos suelen ser de baja calificación y alta precariedad. Ejemplos de esto son los emprendimientos de reventa de mercadería en ferias populares y festividades estacionales, venta ambulante, despacho de comida y bebidas en los barrios y oferta de servicios vinculada a oficios manuales como la herrería, carpintería o albañilería, que no requieren de certificaciones o matriculaciones para su ejercicio. Esta situación se profundiza en el caso de las mujeres jóvenes dado que experimentan mayor precariedad laboral, ya que suelen desarrollar emprendimientos asociados con la extensión de sus actividades domésticas no remuneradas o con actividades socialmente concebidas como femeninas. Ejemplos de estos emprendimientos son la elaboración de comidas para la venta en el barrio, costura, corte y confección. También, desarrollan ac-

tividades relativas al ensamblado de *bijouterie*, reventa de ropa y artículos de limpieza. En pocas palabras, los emprendimientos que desarrollan los jóvenes de sectores populares tienden a reproducir la desigualdad relativa a los modos de inserción laboral, ya que se incorporan en los sectores con mayor nivel de informalidad, precariedad e inestabilidad.

En segundo lugar, el carácter informal de los emprendimientos de auto-empleo no garantiza un acceso a las protecciones sociales equiparable a los beneficios y seguridades asociados al empleo formal. La precariedad estructural de los emprendimientos y la posición socio-laboral desfavorable de los jóvenes de sectores populares urbanos dificultan el desarrollo de emprendimientos sustentables que puedan atravesar ciclos de crecimiento que desemboquen en la formalización de los mismos. De este modo, se genera una brecha muy difícil de superar entre el desarrollo de una actividad de auto-empleo precaria y de baja calificación y la constitución de un emprendimiento productivo sustentable y formal que permita el acceso a las protecciones sociales. Es decir, entre la elaboración de pizzas y empanadas que una joven realiza en su casa para vender localmente a la instalación de un local de venta de comidas registrado, hay un largo y dificultoso camino que el diseño de las políticas de auto-empleo no permite acompañar.

La implementación de medidas compensatorias que buscan reducir la brecha entre la informalidad y la formalidad laboral no son suficientes para romper con la persistencia de la informalidad, precariedad e incertidumbre de las trayectorias laborales de estos jóvenes. El monotributo social es un régimen de tributación especial diseñado para incluir al sistema tributario y de seguridad social a trabajadores de bajos ingresos que conforman unidades económicas unipersonales o asociativas. Este régimen combina, en un solo impuesto, el impuesto a las ganancias y las cargas sociales, con el objetivo de incluir a los trabajadores de bajos ingresos al sistema impositivo y a la seguridad social, ya que contempla acceso a la salud y aportes jubilatorios (Poblete 2014). En muchos de los casos, el monotributo social contempla la exención total de los costos, ya que es un programa que fue diseñado para trabajadores de cooperativas o microemprendedores de los distintos programas sociales del Estado. Los jóvenes representan un 7% de los monotributistas socia-

les totales, cuestión que evidencia el escaso alcance del mismo, que es de carácter voluntario y debe ser tramitado por el micro-emprendedor. Asimismo, las protecciones contempladas por el monotributo social son de bajo monto, duración restringida y se limitan al acceso a la salud y a los aportes jubilatorios. En este sentido, la protección social brindada se reduce a una entrada limitada a determinados componentes de la seguridad social (Castelao Cuarana 2016).

Finalmente, en lo que respecta al sobreendeudamiento, la utilización del microcrédito como instrumento de política social agrega una nueva carga de deuda a las endeblés economías personales de los jóvenes de sectores populares que habitualmente recurren al endeudamiento como mecanismo de financiación de su consumo. De esta forma, el complejo problema del sobreendeudamiento para el consumo se agrava con el endeudamiento con fines productivos, pudiendo resultar en un alto porcentaje de endeudamiento que amenace las economías de los jóvenes. El éxito del PNM recae sobre el rendimiento de los emprendimientos, ya que la posibilidad de repago y renovación de los créditos requiere de emprendimientos que sean lo suficientemente productivos como para que los jóvenes puedan pagar las cuotas con interés en el tiempo y forma pactados y, a su vez, obtener un margen de ganancias que contribuya a la composición de sus ingresos.

Entonces, la capacidad de pagar las deudas y evitar el sobreendeudamiento por la combinación del crédito de consumo y productivo depende, en una medida considerable, de la sustentabilidad y rendimiento de los auto-empleos de estos jóvenes. Tal como se viene argumentando en este trabajo, la condición precaria e inestable de los emprendimientos de muchos de los jóvenes financiados por el PNM dificulta que estos alcancen niveles de sustentabilidad suficientes para resistir la carga de endeudamiento.

## Conclusiones

Si bien en Argentina la informalidad laboral registró una baja significativa durante el periodo del 2003-2008, se estancó en niveles altos que afectan con más fuerza a los jóvenes de sectores populares. En este

sentido, la inserción de estos jóvenes en el mundo laboral implica un desafío insoslayable para las políticas públicas argentinas. En vistas de la mayor vulnerabilidad y dificultad que este grupo encuentra para desarrollar trayectorias laborales estables y seguras, es necesario promover la reflexión en torno a los límites y alcances de las políticas sociales existentes en la materia.

Las transformaciones en el mercado laboral, el aumento del desempleo, la precariedad, la informalidad y la pobreza configuran un escenario complejo en el cual se insertan las políticas de promoción del auto-empleo. La adopción del microcrédito como instrumento central de las políticas de auto-empleo implica una nueva dimensión de la tendencia de las políticas sociales nacionales a la financiarización: la incorporación de instrumentos financieros en el corazón del diseño de los programas sociales que establecen una relación de deuda entre el Estado y el receptor. El resultado de esta adopción es una serie de cambios respecto a otras políticas de auto-empleo que implican una transferencia del costo del programa al destinatario, la delegación de la responsabilidad de su éxito al emprendedor y la individualización del riesgo. Esta serie de transformaciones produce una mayor individualización, ya que interpelan al titular en su calidad de individuo emprendedor y lo hacen responsable de la superación de su vulnerabilidad socio-laboral mediante el financiamiento de un emprendimiento de auto-empleo.

Asimismo, los efectos paradójicos de esta política se vinculan con el diseño del programa mismo que incorpora al crédito como herramienta para la superación de la pobreza y se dirige al titular en su calidad de posible emprendedor sin contemplar cabalmente los obstáculos que las condiciones problemáticas de inserción socio-laboral de estos jóvenes implican para el desarrollo de emprendimientos productivos sustentables que permitan reducir las brechas de desigualdad entre los jóvenes que trabajan en la informalidad y aquellos que acceden a un empleo formal. En este sentido, el financiamiento del auto-empleo no logra redistribuir los beneficios de protección social asociados a un empleo formal.

En resumidas cuentas, esta modalidad de programa puede contribuir a mejorar los ingresos de los jóvenes, pero no logra modificar efectivamente la posición desfavorable que éstos ocupan en el mercado de

trabajo. Por consiguiente, el financiamiento del auto-empleo reproduce la inserción desigual de los jóvenes en el mercado de trabajo en cuanto los jóvenes de sectores populares se hallan en una posición desventajosa: tienen menor nivel educativo y de calificación laboral. Esta combinación de factores suele ser identificada como uno de los principales condicionantes de la inserción socio-laboral. A su vez, esta modalidad de política social no logra romper con la reproducción de la desigualdad de género que caracteriza la inserción socio-laboral de los jóvenes de Argentina. Las mujeres jóvenes y pobres son las más perjudicadas por las problemáticas socio-laborales y hallan mayores dificultades para desarrollar trayectorias laborales que les permitan salir de la precariedad laboral.

## Bibliografía

- ALONSO, GUILLERMO Y DI COSTA, VALERIA (2015). “Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010”. *Estudios Sociológicos* xxxii, núm. 97: 31-62.
- ARCIDIACONO, PILAR, KALPSCHTREJ, KARINA Y BERMÚDEZ, ÁNGELES (2014). “¿Transferencia de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja”. *Trabajo y Sociedad*, núm. 22: 341-356.
- BARBETTI, PABLO ANDRÉS (2016). “Programas de auto-empleo y promoción de micro-empresarios para jóvenes. El caso del Programa de Promoción del Empleo Independiente en la Provincia del Chaco”. *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones*, compilado por Claudia Jacinto, 141-156. Buenos Aires: Libros del IDES.
- BECCARIA, LUIS (2007). “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, editado por Bernardo Kosacoff, 357-394. Santiago de Chile: Publicaciones Naciones Unidas.
- BEKERMAN, MARTA (2008). “Las microfinanzas y sus desafíos en Argentina”. *Iniciativa para la transparencia financiera. Iniciativa para la transparencia financiera*. Acceso el 21 de febrero de 2018. <http://www.itf.org.ar/pdf/lecturas/lectura36.pdf>.

- BENZA, GABRIELA (2016). "La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013". *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, compilado por Gabriel Kessler, 11-138. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CASTELAO CARUANA, MARÍA EUGENIA (2016). "La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa de Monotributo Social y de los factores que limitan su alcance". *Equidad Desarrollo*, núm. 26: 16-39.
- DANANI, CLAUDIA (2016). "Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Análisis*, núm. 12: 1-26.
- HADAD, IARA Y FUMERO, RENATO (2017). "Más allá del ingreso: lógicas y sentidos del consumo financiarizado. Un estudio de caso". *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, compilado por Emilio Pérsico, Fernando Navarro, Martín Navarro, Ariel Geandet, Alexandre Roig y Pablo Chena, 123-138. Buenos Aires: Colihue.
- HOPP, MALENA VICTORIA (2016). "Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense". *DAAPGE*, núm. 27: 7-35.
- ISUANI, ERNESTO ALDO (2008). "La política social argentina en perspectiva". *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, editado por Guillermo Cruces et al., 169-198. Buenos Aires: Banco Mundial.
- JACINTO, CLAUDIA (2016). "De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo. Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social". *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones*, compilado por Claudia Jacinto, 3-24. Buenos Aires: Libros del IDES.
- KIRCHNER, ALICIA (2007). *La Bisagra. Políticas sociales en acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- MARTÍNEZ, LISIANA; VIGIER, HERNÁN, BRIOZZO; ANAHÍ Y FERNÁNDEZ DUVAL, MARÍA BELÉN (2015). "Análisis comparativo de microcréditos. Banca pública argentina y el Banco Grameen". *Economía y sociedad*, núm. 33: 61-82. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2017). *Jóvenes y trabajo*. Acceso el 30 de junio de 2018. [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/Jovenes\\_y\\_trabajo\\_2017.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/Jovenes_y_trabajo_2017.pdf).

- MUÑIZ TERRA, LETICIA; PLA, JÉSICA Y LÓPEZ CASTRO, NATALIA (2016). “Capítulo 1: Estudios sobre la estructura social y el mundo del trabajo en los últimos años (2003-2014)”. *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*, coordinador por Sonia Álvarez Leguizamón; Ana Arias y Leticia Muñiz Terra, 59-142. Buenos Aires: CLACSO.
- NEFFA, JULIO CÉSAR (2012). “De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)”. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*. Documentos del CEIL/CONICET.
- POBLETE, LORENA (2014). “Vers la protection du travail informel. Le régime du “monotribut” en Argentine (1998-2013)”. *Revue française des affaires sociales*, núm. 3: 120-136.
- ROBERTI, EUGENIA (2016). “El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil. Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones*, compilado por Claudia Jacinto, 124-140. Buenos Aires: Libros del IDES.
- ROIG, ALEXANDRE (2017). “Financiarización y derechos de los trabajadores”. *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, compilado por Emilio Pérsico, Fernando Navarro, Martín Navarro, Ariel Geandet, Alexandre Roig y Pablo Chena, 87-102. Buenos Aires: Colihue.
- SALVIA, AGUSTÍN (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en Argentina*. Estudio realizado para la Fundación Fiedrich Ebert Stiftung. Acceso el 23 de mayo de 2018. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09698.pdf>.
- WILKIS, ARIEL (2014). “Sociología del crédito y economía de las clases populares”. *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2: 225-25.