

En *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina. Colección de artículos sobre informalidad laboral*. Buenos Aires (Argentina): Organización Internacional del Trabajo.

# Informalidad laboral y segmentación en la Argentina. Dimensión regional.

Paz, Jorge A.

Cita:

Paz, Jorge A. (2015). *Informalidad laboral y segmentación en la Argentina. Dimensión regional*. En *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina. Colección de artículos sobre informalidad laboral*. Buenos Aires (Argentina): Organización Internacional del Trabajo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/96>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/prpd/9xr>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Camino hacia la formalización laboral en Argentina



# Caminos hacia la formalización laboral en Argentina

# Camino hacia la --- formalización laboral --- en Argentina

Fabio Bertranou  
Luis Casanova

*Coordinadores*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Fabio Bertranou y Luis Casanova (coord.)

***Caminos hacia la formalización laboral en Argentina***

Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2015

ISBN: 978-92-2-329945-3 (impreso)

ISBN: 978-92-2-329946-0 (web pdf)

Economía informal / empleo informal / trabajadores informales / trabajador independiente / política laboral / política de empleo / inspección del trabajo / microempresa / industria de la construcción / comercio / industria textil / trabajo doméstico / empleo rural / estadísticas del trabajo / Argentina.

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_bue@ilo.org](mailto:biblioteca_bue@ilo.org)

Visite nuestros sitios en la red: [www.oit.org/buenosaires](http://www.oit.org/buenosaires) / [www.oit.org/americas](http://www.oit.org/americas)

---

Diseño y diagramación: María de la Luz Celedón

Impreso en Argentina

*A la memoria de Stella Maldonado,  
incansable luchadora por los derechos humanos*



# Índice

---

DE LOS AUTORES	11
PRESENTACIÓN	17
PRIMERA PARTE	
CARACTERÍSTICAS Y DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD LABORAL	21
<b>Capítulo I</b>	
La informalidad laboral: nueva evidencia a partir de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social	23
<i>Daniel Contartese, Ximena Mazorra, Lila Schachtel y Diego Schleser</i>	
<b>Capítulo II</b>	
Los segmentos críticos de la informalidad laboral	67
<i>Fabio Bertranou y Luis Casanova</i>	
<b>Capítulo III</b>	
Estructura productiva e informalidad laboral	83
<i>Mariano de Miguel y Sergio Woyecheszen</i>	
SEGUNDA PARTE	
INFORMALIDAD, EMPLEO DE BAJOS SALARIOS Y SEGMENTACIÓN LABORAL	101
<b>Capítulo IV</b>	
Informalidad, ingresos laborales y papel del salario mínimo	103
<i>Fernando Groisman</i>	
<b>Capítulo V</b>	
Las condiciones de empleo y la informalidad laboral en el sector formal	119
<i>Mónica Jiménez</i>	



**Capítulo VI**

Dimensión regional de la informalidad y la segmentación laboral 139  
*Jorge Paz*

**Capítulo VII**

Desbalance de calificaciones, polarización en la creación de empleo  
e informalidad: evidencia para Argentina 157  
*Maribel Jiménez*

## TERCERA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA FORMALIZACIÓN 183

**Capítulo VIII**

Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal 185  
*Luis Beccaria*

**Capítulo IX**

Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral:  
Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral 207  
*Luis Casanova, Eduardo Lépore y Diego Schleser*

**Capítulo X**

La formalización del empleo mediante el fortalecimiento del entramado  
productivo. Cambio estructural y creación de empleo de calidad  
en los últimos cuarenta años 229  
*Diego Coatz y Mariana Sarabia*

**Capítulo XI**

Economía informal y precariedad laboral: la centralidad de los derechos  
laborales en las estrategias de formalización 255  
*Guillermo Zuccotti*

**Capítulo XII**

Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del  
Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza 261  
*Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova*

**Capítulo XIII**

Preguntas, respuestas y nuevos interrogantes sobre la informalidad laboral 279  
*Fabio Bertranou, Luis Casanova y Alejandra Beccaria*

---

CUARTA PARTE	
DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN	293
<b>Capítulo XIV</b>	
La visión de los actores del mundo del trabajo sobre la formalización laboral	295
Mesa tripartita de cierre del III Seminario sobre economía informal en Argentina, 6 y 7 de octubre de 2013	295
<i>Carlos Tomada, Daniel Funes de Rioja, Andrés Rodríguez y Stella Maldonado</i>	
Visiones compartidas entre los actores del mundo del trabajo sobre el fenómeno de la informalidad: consecuencias, diagnóstico y políticas	309
<i>MTEySS, UIA y CGT-RA</i>	



# De los autores

---

## **Alejandra Beccaria**

Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a Doctora en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales de UBA. Coordinadora del área de Protección Social, Programa de Trabajo Decente de la Oficina de País de la OIT para Argentina. Anteriormente, investigadora-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

## **Luis Beccaria**

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Economía (Universidad de Cambridge, Inglaterra). Investigador-docente del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), profesor titular de Economía Laboral en UBA y docente de posgrado en varias instituciones académicas. Ha publicado libros y artículos sobre economía laboral, distribución del ingreso y política social.

## **Fabio Bertranou**

Economista de la Universidad Nacional de Cuyo y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Experto en temas de mercado de trabajo y protección social. Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina en Santiago de Chile.

## **Luis Casanova**

Economista de la Universidad Nacional de Cuyo y Magíster en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Funcionario Técnico de Apoyo al Programa de Trabajo Decente de la Oficina de País de la OIT para Argentina.

### **Diego Coatz**

Economista de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Economista Jefe del Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEU-UIA). Secretario de la Fundación Empretec Argentina. Consultor de empresas y de asociaciones empresariales. Director Académico del Instituto de Economía Aplicada de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Vicepresidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Buenos Aires. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y de la UCES.

### **Daniel Contartese**

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con estudios de posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo. Investigador especializado en mercado de trabajo en la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

### **Mariano de Miguel**

Economista de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Coordina la Secretaría de Políticas Económicas y Sociales de la Confederación General del Trabajo. Director del Núcleo de Estudios sobre Economía y Trabajo de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y del Instituto de Economía Aplicada de UCES. Dirige el Programa de Formación de Dirigentes de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME). Profesor Titular de Economía Internacional en la Maestría en Relaciones Internacionales de la UBA.

### **Daniel Funes de Rioja**

Abogado. Presidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE). Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Presidente de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL). Presidente del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (UIA).

### **Rodrigo González**

Economista de la Universidad Nacional de Cuyo, Magíster en Economía de la Universidad Nacional de La Plata y Magíster en Economía Laboral Aplicada al Desarrollo de la Universidad de Turín (Programa del Centro Internacional de Formación de la OIT). Actualmente es investigador de la Universidad Nacional de Cuyo en temas productivos, asesor de la Comisión de Economía Nacional e Inversiones del Senado de la Nación y analista de la Fundación IDEAL.

### **Fernando Groisman**

Doctor en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo. Realizó investigaciones de posdoctorado en la Universidad de California, San Diego, y en la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad (CITRADIS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

### **Maribel Jiménez**

Economista de la Universidad Nacional de Salta (UNSa), Magíster en Economía de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y doctoranda en Economía de la UNLP. Investigadora del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la UNSa y profesora de la UNSa.

### **Mónica Jiménez**

Economista de la Universidad Nacional de Salta (UNSa), Magíster en Economía de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la UNSa y profesora de la UNSa.

### **Eduardo Lépore**

Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y candidato a Doctor en Sociología (UCA). Director de Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Investigador coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

### **Stella Maldonado**

Fue Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y Secretaria de Formación de la Confederación de Trabajadores de la Argentina-Nacional. Anteriormente se desempeñó como Secretaria de Derechos de SUTEBA y Secretaria de Educación de CTERA.

### **Ximena Mazorra**

Socióloga de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora principal de empleo y relaciones laborales, responsable del Departamento de encuestas de trabajo, empleo y formación en la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en Sociología Económica en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.

### **Jorge Paz**

Doctor en Economía de la Universidad del CEMA y Magíster en Demografía de la Universidad Nacional de Luján. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta (UNSa) y profesor titular de la UNSa.

### **Andrés Rodríguez**

Secretario General de la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) y Secretario Adjunto de la Confederación General del Trabajo (CGT).

### **Marianela Sarabia**

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Economía Laboral Aplicada para el Desarrollo (Universidad de Turín y SciencesPo) y doctoranda en Economía (UADE). Economista senior del Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (UIA). Anteriormente, se ha desempeñado en el sector público nacional y ha colaborado con organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIT y la CEPAL.

### **Lila Schachtel**

Licenciada en Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), especialista en Estadística aplicada a las Ciencias Sociales. Investigadora principal de empleo y relaciones laborales en la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

### **Diego Schleser**

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Se encuentra a cargo de la Coordinación del Banco de Datos y Procesamientos Estadísticos. Investigador y miembro del Consejo Gestor del Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur; sus últimos trabajos corresponden al estudio profundo de las áreas económicas locales, la dinámica del empleo y rotación de empresas, y de la problemática del empleo no registrado y la desocupación.

### **Carlos Tomada**

Abogado. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### **Sergio Woyecheszen**

Licenciado y Magíster en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Subsecretario de Industria, Comercio y Minería de la Provincia de Buenos Aires. Secretario de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Buenos Aires. Profesor de Desarrollo y Subdesarrollo de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).

### **Guillermo Zuccotti**

Licenciado en Economía y Magíster en Seguridad social de la Universidad de Alcalá de Henares. Integra el equipo de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA). Es miembro del Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente de la CGT-RA, Subgrupo "Economía Informal y Trabajo no registrado". Integrante del equipo continental de economía Informal de la Confederación Sindical de las Américas (CSA). Miembro del Departamento de Salud y Seguridad en el Trabajo de la UOCRA.





# Presentación

---

La informalidad laboral es una preocupación en el ámbito de las políticas públicas y de los actores sociales en Argentina desde hace muchos años. La OIT ha acompañado a sus constituyentes generando espacios de diálogo y cooperación técnica para debatir, reflexionar y buscar los caminos para una formalización inclusiva. A fines de los años noventa la Oficina de la OIT en Argentina elaboró un documento que relevó distintas miradas acerca de la informalidad laboral y sus vinculaciones con la exclusión social (*Informalidad y exclusión social*, 2000).

En 2009, una vez recuperado el crecimiento y el empleo, pero ahora frente a las consecuencias de la crisis financiera internacional, en el marco de los sucesivos Programas de Trabajo Decente por País de Argentina, la OIT junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, retomaron más visiblemente el abordaje de la formalización laboral generando documentos técnicos de análisis, nuevas líneas de trabajo en segmentos críticos como el empleo rural y el trabajo doméstico, y seminarios técnicos para debate y propuestas de políticas.

En Argentina la informalidad laboral constituye uno de los principales déficits de trabajo decente. A pesar de los importantes avances en su reducción, en la actualidad uno de cada tres asalariados no está registrado en la seguridad social y la incidencia de la informalidad laboral en el total de ocupados supera levemente el 40%. El tema ha continuado siendo prioritario en el marco del Programa de Trabajo Decente 2012-2015 donde una de las cinco prioridades hace referencia a "reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo; generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles y una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales". También el tema es prioritario en el ámbito regional y global. A nivel regional, la OIT lanzó en 2014 el programa FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe) y, a

nivel global, la 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación 204 (2015) en esta materia y ha pasado a formar parte del marco normativo que establece los estándares internacionales para el mundo del trabajo.

En este contexto esta publicación tiene como objetivo compilar en forma articulada diagnósticos y distintos abordajes del Gobierno nacional, representantes de trabajadores y de empleadores, la Oficina de la OIT y referentes del mundo académico, relativos a la problemática de la informalidad laboral en Argentina. El propósito final es fortalecer el debate entre los referentes del mundo del trabajo respecto de las acciones que podrían desarrollar el Gobierno y los actores sociales en conjunto para sostener un proceso de formalización de la economía informal que contribuya a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, fortalecer el entramado productivo y el desarrollo de empresas sostenibles y aumentar la productividad global de la economía.

Este documento complementa varias acciones vinculadas con la elaboración de diagnósticos y el análisis de políticas acerca de la informalidad laboral que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina y la Oficina de País de la OIT para la Argentina vienen desarrollando de acuerdo con las prioridades establecidas en los sucesivos Programas de Trabajo Decente. Entre las acciones desarrolladas en los últimos años se pueden destacar los seminarios sobre economía informal –en 2009, 2011 y 2013– y la realización de estudios referentes a la informalidad laboral los que han dado origen a diversas publicaciones.

La colección de artículos incorpora nuevas fuentes de información, como la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social – ENAPROSS (MTEySS) e incluye otras perspectivas de análisis, como la heterogeneidad productiva y regional y la interacción con otros fenómenos del mercado de trabajo. Asimismo, se presentan las visiones sobre la informalidad laboral y las políticas de formalización del Gobierno, de los representantes de los empleadores y de los trabajadores. También se incluye un análisis de la Ley N° 26.940 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral, promulgada en junio de 2014.

El libro se estructura en cuatro partes. La primera incluye diversos diagnósticos acerca de la informalidad laboral. La segunda parte analiza la interacción de la informalidad laboral con otros fenómenos del mercado de trabajo, en particular con la segmentación. Esta sección cuenta con documentos que abordan tópicos específicos vinculados con la informalidad y el funcionamiento de los mercados laborales. La tercera parte examina el rol de las políticas públicas para la formalización laboral y, finalmente, en la cuarta parte se presentan las visiones respecto de la informalidad y las políticas de formalización del Gobierno, mediante la palabra del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Carlos Tomada,

los representantes de los trabajadores, Andrés Rodríguez (UPCN-CGTRA) y Stella Maldonado (CTERA-CTA) y los representantes de los empleadores en las palabras de Daniel Funes de Rioja (UIA).

El desarrollo de las tres primeras partes contó con los aportes y comentarios de Luis Beccaria, Alejandra Beccaria, Fabio Bertranou, Luis Casanova, Diego Coatz, Daniel Contartese, Mariano de Miguel, Rodrigo González, Fernando Groisman, Maribel Jiménez, Mónica Jiménez, Eduardo Lé pore, Ximena Mazorra, Marta Novick, Jorge Paz, Marianela Sarabia, Lila Schachtel, Diego Schleser, Sergio Woyecheszen y Guillermo Zuccotti.



# Primera Parte

Características y determinantes  
de la informalidad laboral





# Capítulo I

---

## La informalidad laboral: nueva evidencia a partir de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social

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

### Introducción

La informalidad laboral se configura como una de las principales problemáticas que aqueja al mercado de trabajo en la actualidad. Este fenómeno afecta no solo el bienestar de los trabajadores y de sus familias, sino también a las empresas y a la sociedad en general.

En el caso de los trabajadores se asocia con los bajos ingresos y, en muchas ocasiones, directamente con la pobreza, así como también con situaciones de precariedad frente al ejercicio de los derechos laborales, como vacaciones pagas, seguro de salud y desempleo, pensión por invalidez y jubilación en el futuro. En el caso de las empresas, afecta por un lado a las firmas formales, en tanto estas se enfrentan a situaciones de competencia injusta y, por otro lado, también se ven alcanzadas las que operan en la informalidad, pues ven limitada su capacidad de expansión, el acceso al crédito y otros beneficios. Por último, a nivel agregado, es evidente que la informalidad afecta tanto la equidad, la eficiencia y la capacidad del Estado para recaudar recursos, como el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento (Bertranou y Casanova, 2013).

En Argentina, debido al importante descenso del desempleo durante la última década y, a pesar de la notable reducción de la informalidad laboral observada durante ese mismo período, la persistencia de una importante cantidad de trabajadores afectados por esta problemática, convierte a la informalidad en el mayor desafío para la gestión de políticas públicas de los próximos años, en materia laboral y productiva. En este sentido, contar con información específica y actualizada resulta de vital importancia para poder pensar políticas eficaces.



El objetivo de este documento es presentar nueva información sobre la temática de la informalidad laboral, mediante el análisis de datos que surgen de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en 2011, la que fue aplicada en las seis jurisdicciones de mayor población del país. Este relevamiento obtuvo información del total de la población ocupada, es decir, tanto entre los asalariados como entre los trabajadores independientes, con el fin de poder dimensionar y caracterizar el problema en toda su extensión. A la vez, el estudio permite identificar las características particulares de cada grupo de trabajadores afectados, lo que podría contribuir al diseño de políticas específicas que busquen erradicar la informalidad laboral.

Finalmente, en este capítulo se analiza la evolución de la informalidad laboral entre los años 2005 y 2011 en el aglomerado del Gran Buenos Aires, lo que resulta posible al comparar la información obtenida por el relevamiento descrito con la que surge del Módulo de trayectorias laborales aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares en el cuarto trimestre de 2005 (MTEySS-BM-INDEC, 2007).

El presente documento está estructurado en seis secciones. La primera presenta los principales aspectos conceptuales y metodológicos de la ENAPROSS, la segunda muestra el mapa de la informalidad laboral y una descripción de las características que asume para el conjunto de la población ocupada, en 2011. En la tercera y cuarta sección se presentan las particularidades del trabajo informal entre los trabajadores asalariados y los independientes, respectivamente. Luego, en la quinta sección, se analiza la evolución de la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires entre los años 2005 y 2011, en tanto, en la última sección, se exponen las consideraciones finales. Al cierre de este capítulo se adjunta un anexo que presenta información estadística.

## 1. Aspectos conceptuales y metodológicos

La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social se realizó en las seis jurisdicciones de mayor población del país en 2011 y contempló las diferentes dimensiones que constituyen la protección social de manera integrada, como el acceso a bienes sociales (vivienda e infraestructura de saneamiento), el acceso al trabajo, el cuidado de la salud, la educación, la jubilación, las pensiones, las asignaciones familiares y otros (MTEySS, 2011). A partir de la información recolectada por la encuesta, es posible generar indicadores representativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la población urbana (en localidades de cinco mil habitantes y más) de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza.

Para el abordaje de la problemática de la informalidad laboral se preguntó a los asalariados, como habitualmente lo hace la Encuesta Permanente de Hogares que releva el INDEC, si contaban con descuento jubilatorio.<sup>1</sup> En el caso de los trabajadores independientes, sobre quienes no se cuenta con información permanente acerca de esta temática, se indagó sobre el pago voluntario de la jubilación. Luego, cuando los asalariados respondieron que no se les realizaba el descuento jubilatorio, se los clasificó como no registrados y, por lo tanto, como trabajadores informales, mientras que, paralelamente, cuando los independientes respondieron que no pagaban la jubilación, también fueron clasificados como informales.

El conjunto de trabajadores informales se compone de: asalariados no registrados, trabajadores del servicio doméstico no registrados, trabajadores independientes informales (tanto patrones como cuentapropistas), independientes cautivos (es decir, aquellos cuentapropistas que trabajan para una sola empresa, aunque realicen aportes por su cuenta, ya que se los considera asalariados encubiertos) y trabajadores familiares sin salario.

Por otro lado y con el objetivo de abordar el fenómeno de la informalidad de manera integral, también se indagó acerca de ciertos aspectos que pudieran describir la formalidad de las unidades productivas. A los asalariados se les preguntó sobre la presencia de otros o de ningún empleado “en blanco” en el establecimiento donde trabajan, es decir, se les consultó si en las unidades productivas donde desarrollan su actividad laboral existe o no el empleo formal.

En este sentido, si bien no se obtiene información sobre características productivas que pudieran determinar la formalidad o informalidad de los establecimientos, se considera que la presencia de trabajadores registrados otorga a la unidad productiva cierta formalidad, que se deriva de la visibilidad que supone el hecho de declarar trabajadores ante la seguridad social.

A partir de esta indagación, las unidades productivas resultaron clasificadas como “con o sin empleo formal”, dependiendo de la respuesta dada por cada asalariado a la pregunta sobre “¿Cuántos empleados están en blanco en el establecimiento donde trabaja?”. Luego, cuando respondieron “ningún empleado”, se definió a la unidad productiva como UP sin empleo formal. En el caso de los trabajadores independientes, la formalidad de la unidad productiva fue determinada por el pago o no de la jubilación, con lo que a la informalidad laboral se la asocia con la informalidad productiva.

---

1 En el caso del servicio doméstico, la indagación también se relacionó con los aportes jubilatorios y la obra social, solo que, contemplando las particularidades de ese tipo de trabajo, se diseñó un módulo específico y se modificó la enunciación de la pregunta.

Conceptualmente, el relevamiento que llevó a cabo la encuesta se encuadra dentro del marco propuesto por la Organización Internacional del Trabajo acerca de *la economía informal*, al definir esta modalidad como el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto (OIT, 2002).

Con su última definición de *informalidad*, la OIT incorporó a su ya tradicional concepto de “sector informal asociado con actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía” (PREALC-OIT, 1978) una de las vertientes del concepto de *empleo precario*, asociada con el empleo no registrado. Es decir, el concepto de *informalidad* se amplió para incorporar a aquellos trabajadores no sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades.

La 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (OIT, 2003) respaldó este marco conceptual que relacionó el concepto de *empleo en el sector informal*, que se había basado en la unidad de producción, con el concepto de *empleo informal, más amplio y basado en el puesto de trabajo* (Hussmanns, 2004). De esta forma, el alcance del concepto se amplía, incluyendo no solo el empleo en el sector informal, sino también a determinados tipos de inserciones laborales que se manifiestan en el sector formal.

A continuación se presenta el mapa de la informalidad laboral para el año 2011, dimensionando la problemática y su incidencia, y caracterizándola de acuerdo con distintas variables de corte. El análisis de esta información busca comprender en profundidad un fenómeno que actualmente se erige como el mayor desafío para la gestión de políticas laborales y productivas.

## 2. El mapa de la informalidad laboral

En el gráfico que se presenta a continuación se observa cómo, de acuerdo con los datos relevados por la ENAPROSS, el 57,3% del total de los trabajadores ocupados son formales, lo que implica que la informalidad laboral alcanza al restante 42,7% de los trabajadores, quienes representan a alrededor de 4,7 millones de personas en el conjunto de las áreas urbanas relevadas.

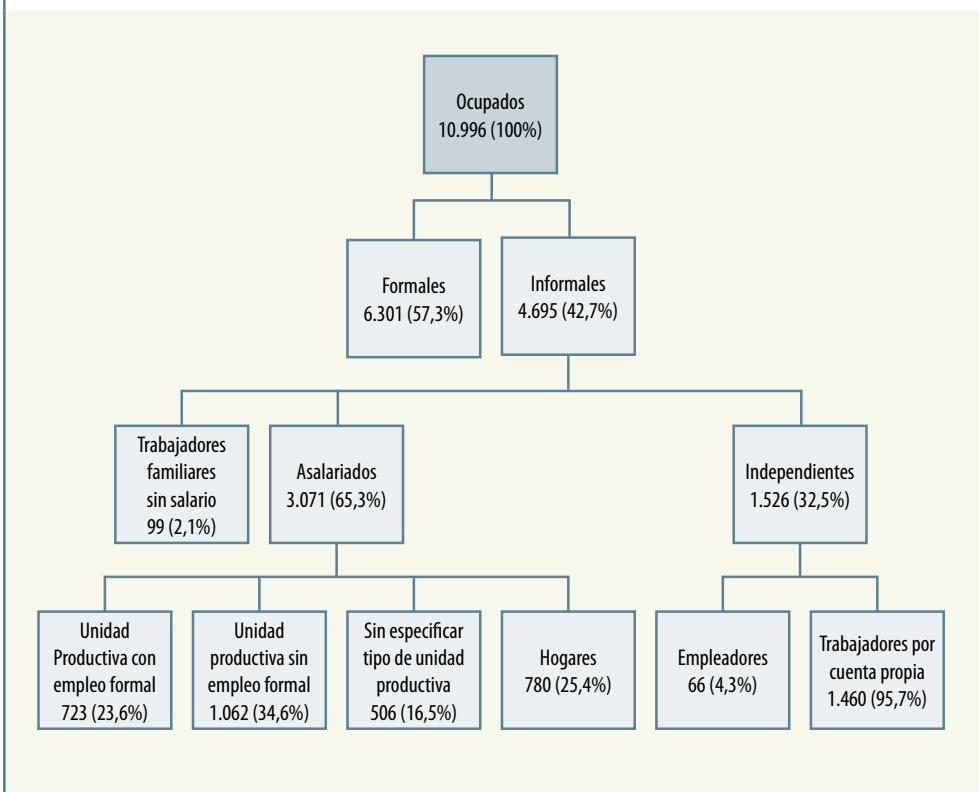
Los asalariados informales conforman la categoría ocupacional mayoritaria, superando al 65% de los trabajadores informales, es decir, son algo más de 3 millones de personas, mientras que los independientes alcanzan al 32,5% de los trabajadores informales, en este caso 1,5 millones de individuos. De estos últimos, más del 95% son trabajadores por cuenta propia y el resto, patrones que no realizan pagos a la

seguridad social. Entre los asalariados informales, cerca del 35% se concentra en unidades productivas que no tienen ningún trabajador registrado y poco más del 25% de ellos desarrolla actividades laborales en hogares, estos últimos son 780 mil trabajadores, en su amplia mayoría mujeres.

## GRÁFICO 1

**Situación ocupacional de la población ocupada. Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en miles de personas y en porcentajes)



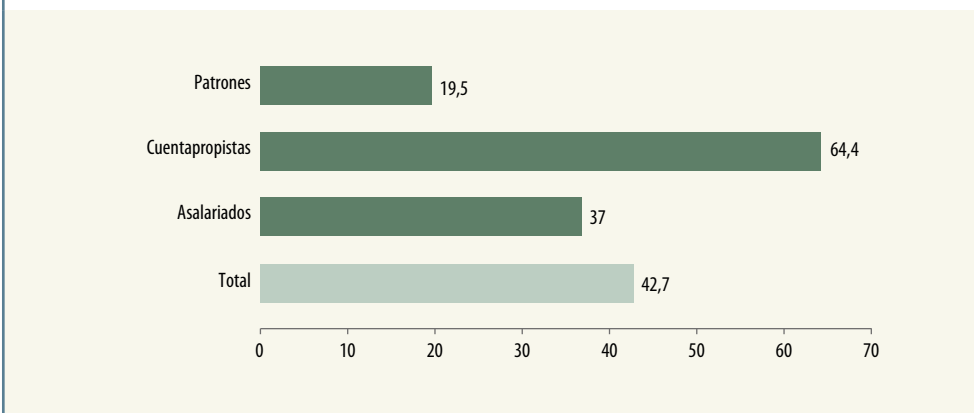
Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

En cuanto a la incidencia de la informalidad laboral según la categoría ocupacional, se destaca el valor alcanzado por los trabajadores por cuenta propia, entre quienes la informalidad alcanza al 64,4%. Por otra parte, entre los asalariados, incluyendo el trabajo doméstico, la incidencia de esta problemática se reduce, aunque continúa siendo elevada, alcanzando al 37%. Por último, la tasa de informalidad más baja (19,5%) se registra en el caso de los patrones.

## GRÁFICO 2

**Tasa de informalidad laboral, según categoría ocupacional. Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

Buscando obtener una visión complementaria que permita caracterizar en sus diferentes aspectos a la informalidad laboral, a continuación se presenta la distribución del total de los ocupados informales según su categoría ocupacional y según el tipo de unidad productiva en la que desarrollan su actividad, ya que la inserción en diferentes tipos de establecimientos condiciona el diseño y el abordaje de las políticas destinadas a la reducción del problema.

Esta distribución muestra que la mayor proporción de ocupados informales se concentra en la categoría de cuentapropistas, donde estos alcanzan al 31,1% de los informales totales. Esto significa que los trabajadores por cuenta propia conforman un grupo muy numeroso y especialmente afectado por la problemática.

El segundo grupo en importancia numérica (con casi un 23%) lo constituyen los trabajadores asalariados que desarrollan su actividad laboral en unidades productivas sin empleo formal, es decir, en firmas que no tienen registrado en la seguridad social a ninguno de sus ocupados. En este sentido, es importante destacar que en una alta proporción se trata de unidades de pequeño tamaño y escasa visibilidad, con bajo nivel tecnológico y reducida productividad, es decir, se refiere a unidades que responden a la caracterización del sector informal urbano planteada por el *Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe*, PREALC (PREALC-OIT, 1978).

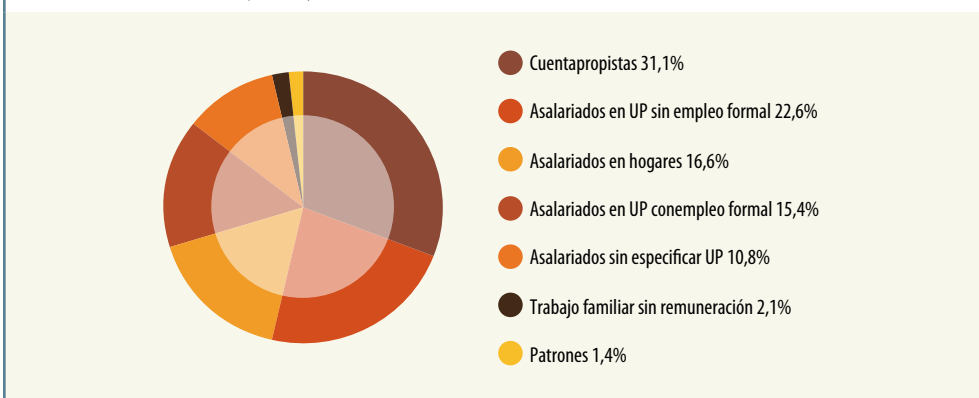
En este mismo sentido, si a los cuentapropistas informales, entre los que seguramente abundan los puestos de trabajo de baja calificación e ingresos, se les agregan los asalariados no registrados en unidades productivas sin empleo formal, puede afirmarse que más de la mitad (54%) de los ocupados informales están insertos

en el sector informal de la economía, conformando el conjunto más vulnerable de trabajadores.

Luego de estas posiciones se ubica casi un 17% de ocupados informales que corresponden a los asalariados que se desempeñan en hogares. Estas personas representan un colectivo muy particular, tanto por la naturaleza de sus tareas como por los empleadores de los que dependen.

### GRÁFICO 3

**Distribución de los ocupados informales, según categoría ocupacional y tipo de unidad productiva. Total áreas urbanas relevadas, 2011 (en porcentajes)**



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

Por último, vale mencionar el caso de los asalariados en unidades productivas que presentan empleo formal, los que concentran al 15,4% de los trabajadores informales totales. Este grupo está constituido por los asalariados no registrados que trabajan en unidades productivas que, en la medida en que tienen otros trabajadores registrados en la seguridad social, puede decirse que pertenecen al sector formal de la economía, una situación empresarial que seguramente implica mayores ingresos y mejores condiciones laborales, a la vez que mayores márgenes de productividad, rasgo que hace suponer mejores condiciones para que las firmas formalicen a sus trabajadores.

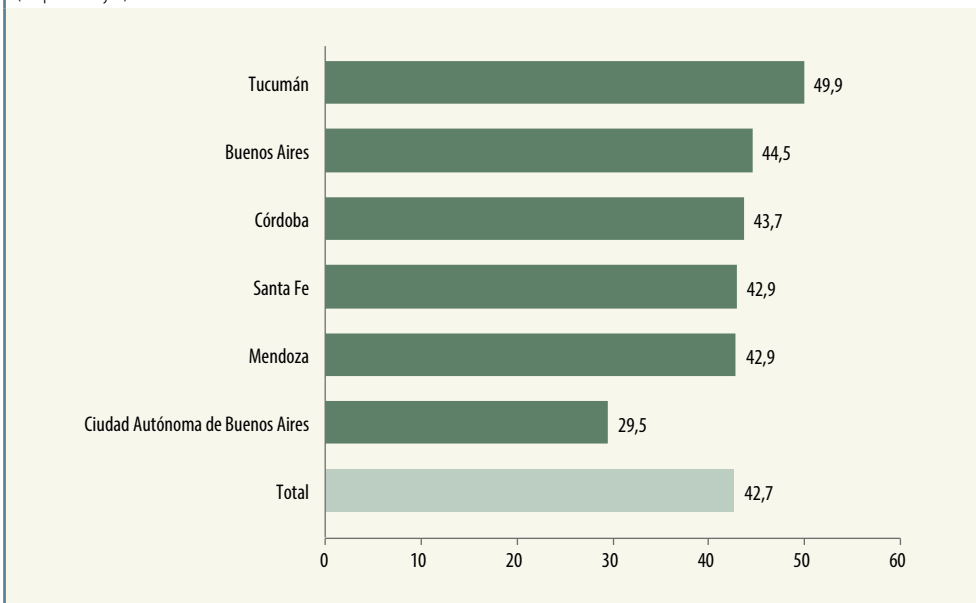
Por otro lado, la ENAPROSS también permite obtener información representativa para las localidades de cinco mil y más habitantes de las provincias relevadas, así como también para los principales aglomerados de cada jurisdicción. En el gráfico 4 se presentan las tasas de informalidad para las jurisdicciones estudiadas y allí se observa que el registro más alto lo alcanza la provincia de Tucumán con casi un 50% de trabajadores informales, mientras el resto de las provincias obtiene valores

por debajo del 45%. Por el contrario, la tasa de informalidad más baja se registra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (29,5%), la cual obtiene un valor bastante inferior al alcanzado por el promedio de las jurisdicciones indagadas (42,7%).

#### GRÁFICO 4

##### Tasas de informalidad laboral por provincia. Total áreas urbanas relevadas, 2011

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

### Caracterización del trabajo informal

A continuación se presenta una caracterización del trabajo informal, según sexo, edad y nivel educativo de los trabajadores. Además, se analiza la información según la rama de actividad en la que los informales se desempeñan.

En primer lugar, se advierte que la tasa de informalidad es más alta entre las mujeres. Así, el 47,3% de las trabajadoras ocupadas son informales, mientras que entre los varones la cifra solo llega al 39,5%. Sin embargo, si se evalúa en términos de composición de la población ocupada informal, hay una mayoría de varones (54,2%), del mismo modo que ocurre con el total de los ocupados.

Los trabajadores más afectados por la informalidad son los jóvenes de hasta 24 años, quienes alcanzan una tasa que supera el 60%. Luego, la incidencia es menor en el grupo de edades centrales (38,2%) y algo más elevada entre los mayores de

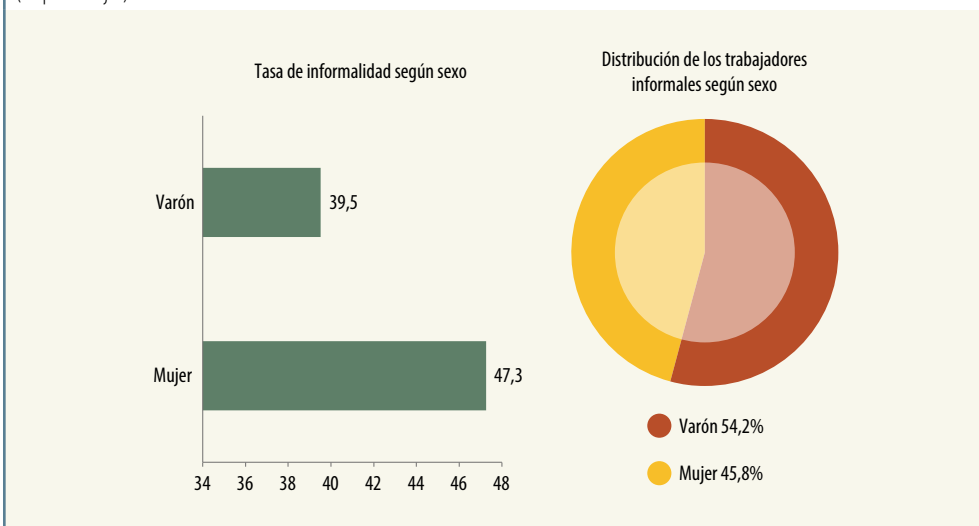
50 años (42,5%). Si se aprecia la problemática en términos de la distribución de los trabajadores informales, los jóvenes representan al 20,8%, en tanto que el grupo de edades centrales, que tiene la menor tasa, representa más del 50% del total.

### GRÁFICO 5

#### Tasa de informalidad y distribución de trabajadores informales, según sexo.

Total áreas urbanas relevadas, 2011

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

Pero la incidencia de la informalidad disminuye a medida que aumenta el nivel educativo. Entre los ocupados que tienen educación primaria, la tasa es del 60,8%, mientras que, entre quienes tienen estudios terciarios o universitarios, desciende al 26,5%. Además, se advierte una importante diferencia entre los que tienen el secundario incompleto y los que lo finalizaron, ya que la tasa de informalidad desciende 20 puntos porcentuales en el último grupo. En cuanto a la distribución según el máximo nivel de instrucción alcanzado, puede apreciarse que un tercio de los trabajadores informales tiene solo educación primaria (incompleta y completa) y que un cuarto de ellos empezó el secundario, pero no lo finalizó.

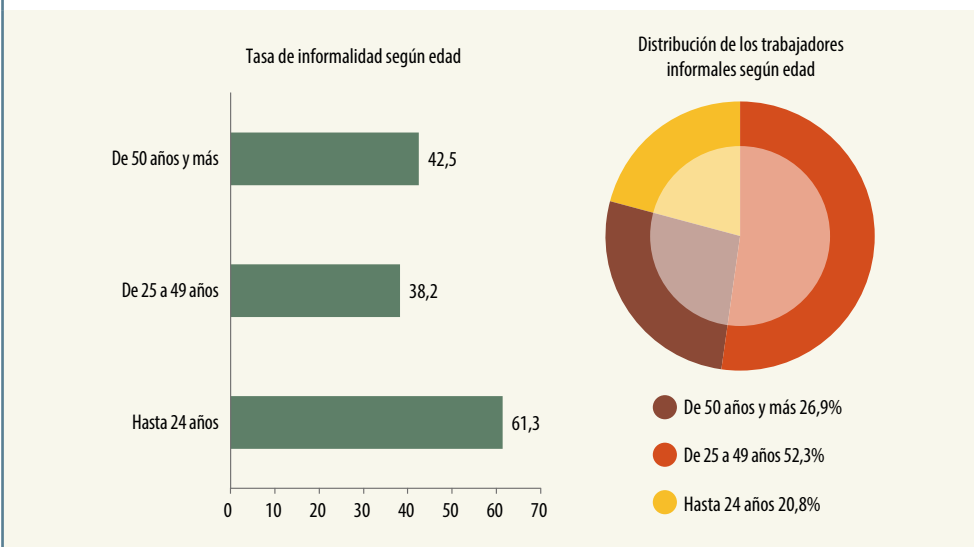
Por otra parte, la tasa de informalidad presenta diferencias muy importantes cuando se analizan los datos según la rama de actividad en la que se encuentran insertos los trabajadores. El trabajo doméstico y la construcción son las ramas donde la informalidad es más elevada y llega a alcanzar valores superiores al 70%. En este caso no debe olvidarse que en el trabajo doméstico, a diferencia de las otras ramas,



GRÁFICO 6

**Tasa de informalidad y distribución de trabajadores informales, según edad.**

Total áreas urbanas relevadas, 2011 (en porcentajes)

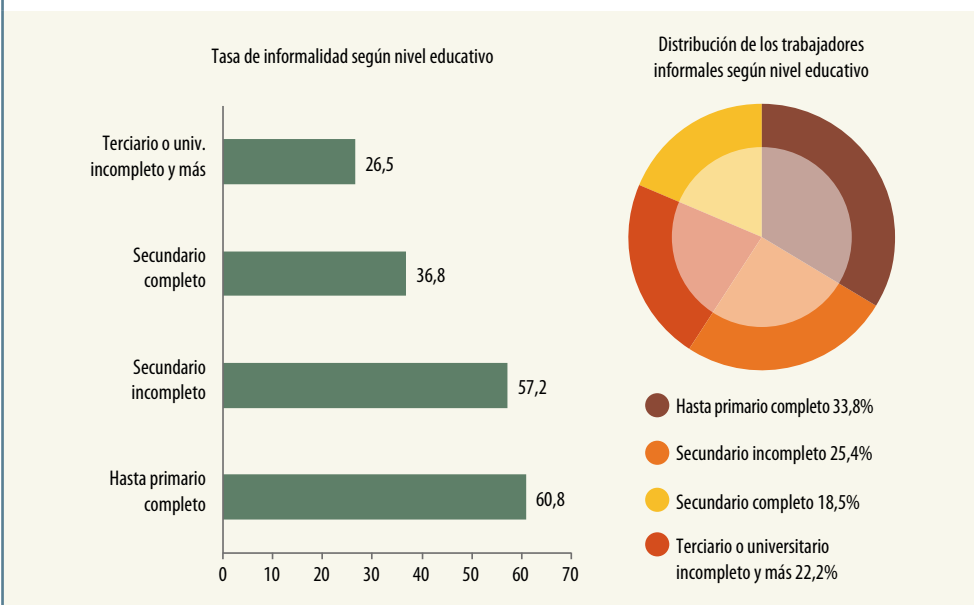


Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

GRÁFICO 7

**Tasa de informalidad y distribución de trabajadores informales, según nivel educativo.**

Total áreas urbanas relevadas, 2011 (en porcentajes)

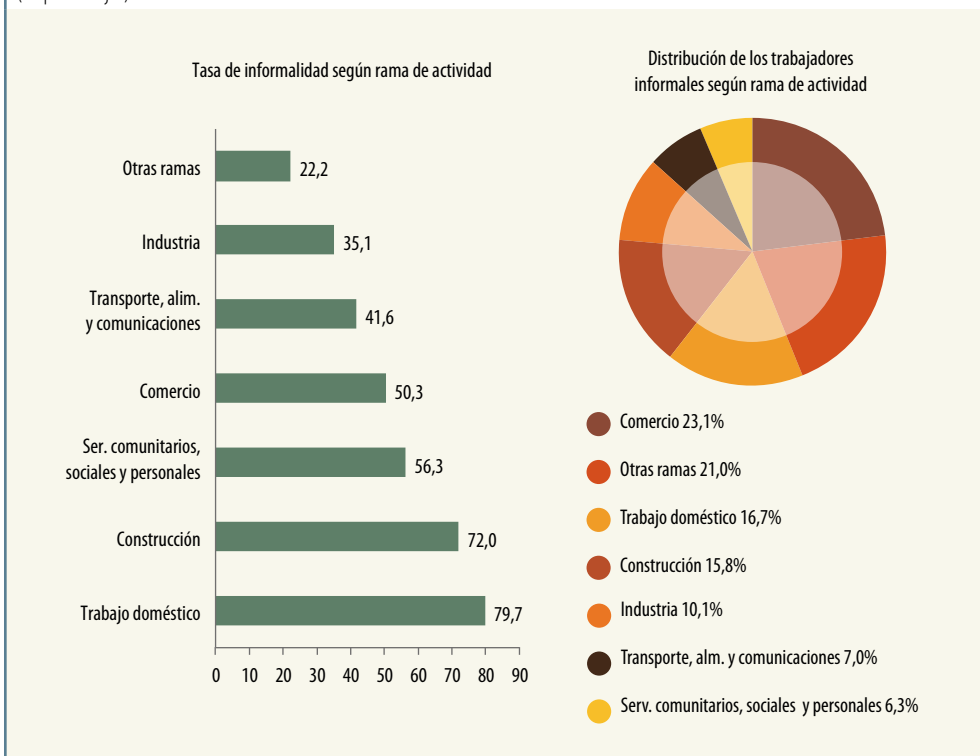


Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

## GRÁFICO 8

**Tasa de informalidad y distribución de trabajadores informales, según rama de actividad.****Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

el empleador es un hogar particular y no una unidad productiva. A continuación, en orden de magnitud, siguen los servicios comunitarios, sociales y personales y el comercio, donde más de la mitad de los trabajadores también son informales.

Si se piensa en términos de la distribución de los trabajadores informales, puede observarse que cerca de un cuarto corresponde al comercio, casi un 17% a trabajo doméstico y un 15,8% a la construcción. De manera conjunta, estas tres ramas de actividad representan a algo más del 50% de la informalidad total.

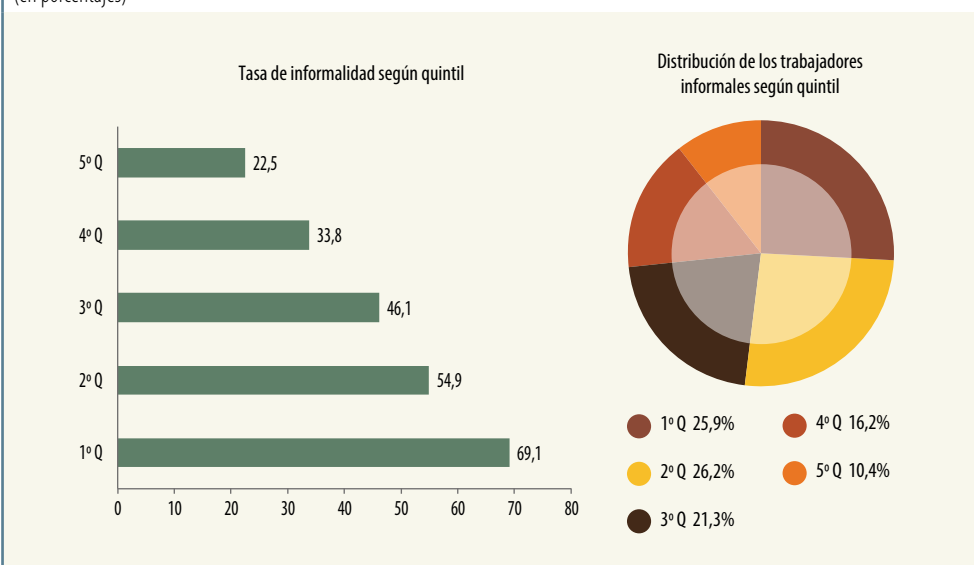
En relación con los ingresos de los hogares se advierte que la informalidad es mucho más elevada en los de bajos ingresos. En el primer quintil de ingreso per cápita, por ejemplo, casi el 70% de los ocupados son informales, mientras que en el otro extremo, en los hogares de mayores ingresos, la informalidad desciende hasta el 22,5%. Este comportamiento es esperable, ya que la informalidad laboral

está directamente asociada con los bajos ingresos y, en consecuencia, los hogares de estos trabajadores se ubican en los quintiles inferiores de la distribución. Así, el 52% del total de los ocupados informales se encuentra en hogares de los dos primeros quintiles per cápita familiar.

## GRÁFICO 9

**Tasa de informalidad y distribución de trabajadores informales, según quintil de ingreso per cápita familiar.****Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

Como síntesis, si se presta atención a las características personales de los trabajadores puede apreciarse que los grupos más afectados son las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más bajo nivel educativo, ya que en todos estos casos las tasas de informalidad superan el 50% o el 60%. Por otra parte, las ramas de actividad donde se registra la mayor incidencia de esta problemática, son la construcción y el trabajo doméstico, donde las tasas se ubican por encima del 70%.

Asimismo, los grupos más numerosos dentro del trabajo informal son los constituidos por los trabajadores varones, de entre 25 y 49 años y de bajo nivel educativo. Mientras que, al focalizar en los sectores que concentran más trabajadores informales, se destacan el comercio, la construcción y el servicio doméstico, como las tres actividades que agrupan a más del 50% del total de los ocupados informales.

Por último, debido a la asociación establecida entre informalidad y bajos ingresos, tanto las mayores tasas de informalidad, como la mayor cantidad de trabajadores informales se ubican entre los hogares de menores ingresos per cápita familiar.

### 3. La informalidad entre los trabajadores asalariados

Los asalariados informales son aquellos trabajadores a los que, estando en relación de dependencia, sus empleadores no les realizan los aportes y contribuciones al sistema de la seguridad social. Por lo tanto, los patrones están infringiendo las disposiciones establecidas por la normativa laboral, con los perjuicios que esto conlleva, principalmente para las personas empleadas, pero también para las empresas y para la sociedad en conjunto.

Operacionalmente, se considera que atraviesan esta situación aquellas personas que señalan que no se les realizan los descuentos jubilatorios. Pero este es apenas un indicador de la precariedad de sus empleos, ya que, en general, aparece asociado con la ausencia de beneficios laborales, es decir que no tienen garantizada la cobertura médica para ellos ni para sus familias, no reciben las asignaciones familiares correspondientes en el caso de tener una familia o hijos a cargo y, posiblemente, no recibirán en el futuro los beneficios de la jubilación, además de que, en caso de ser despedidos, no cuentan con el seguro por desempleo. Lamentablemente, los trabajadores que se encuentran en un vínculo laboral de este tipo tampoco suelen ser beneficiarios de otros derechos laborales, como las vacaciones pagas, el cobro del aguinaldo o la cobertura por accidentes de trabajo.

Al analizar la distribución del total del conjunto de los asalariados, de acuerdo con su condición de formalidad y según el tipo de unidad productiva en la que desarrollan su actividad, es posible observar que la mayor cantidad de los trabajadores se encontraba en situación de formalidad y ocupado en unidades productivas formales, es decir, en establecimientos que cuentan con al menos algún trabajador registrado (60,6%). En segundo lugar, se ubican los asalariados informales que se desempeñan en unidades productivas sin empleo formal, grupo que alcanza al 12,8% del total de asalariados y, en tercer lugar, se observa a los trabajadores domésticos que desarrollan su actividad laboral en condiciones de informalidad en hogares particulares, quienes concentran al 9,4% del total de los asalariados.

Como ya fuera mencionado, la informalidad laboral alcanzaba, en 2011, al 37% del total de los asalariados en los aglomerados relevados por la ENAPROSS. Sin embargo, si se analiza la incidencia de la informalidad laboral de acuerdo con las características del establecimiento donde los asalariados desarrollan su actividad

laboral, se observan grandes diferencias. Desde esta perspectiva, la tasa más alta se registra entre los trabajadores de casas particulares, ya que alcanza a casi el 80%.

#### CUADRO 1

##### Distribución de los trabajadores asalariados, según formalidad laboral y tipo de unidad productiva,

##### Total áreas urbanas relevadas, 2011

(en porcentajes)

Formalidad laboral	Unidad productiva				
	UP con empleo formal	UP sin empleo formal	Hogares	Sin especificar	Total
Asalariados formales	60,6	...	2,4	0,0	63,0
Asalarios informales	8,7	12,8	9,4	6,1	37,0
Total	69,3	12,8	11,8	6,1	100,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

En el caso de las unidades productivas sin empleo formal, obviamente la tasa es del 100%, mientras que en el caso de los asalariados que se desempeñan en unidades productivas con empleo formal la incidencia de la informalidad laboral desciende hasta el 12,6%. Luego, en conjunto, puede afirmarse que la tasa de informalidad para los asalariados en unidades productivas, es decir, excluyendo a los trabajadores de casas particulares, resulta de 31,3%.

Por otro lado, si se presta atención a la distribución de los asalariados informales según el tipo de unidad productiva donde desarrollan su actividad, se observa que el 34,6% de ellos se concentra en las unidades productivas que no tienen empleo formal, un 25,4% está en hogares y un 23,6%, en unidades productivas con empleo formal. Con estos datos se advierte que la mayor proporción de asalariados informales se encuentra en unidades productivas donde ningún trabajador se encuentra formalizado, lo que denota un mayor grado de informalidad productiva y, por lo tanto, menores probabilidades de transición hacia una situación de formalidad laboral para sus trabajadores.

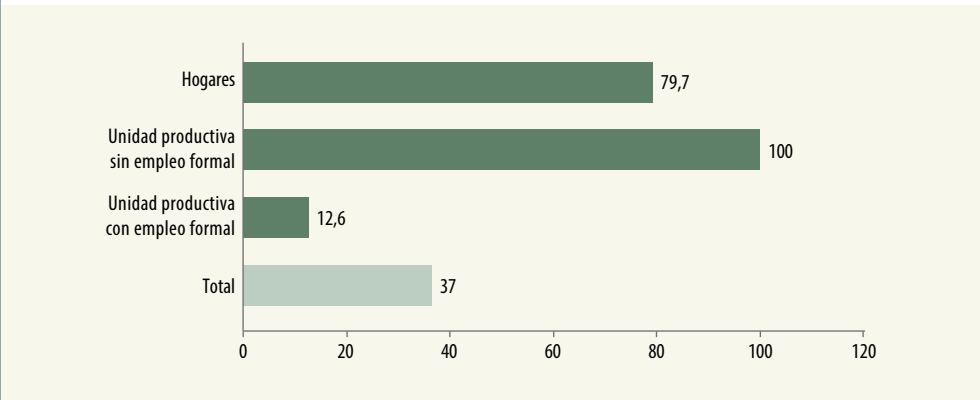
De todas formas, también se advierte que casi un cuarto de los asalariados informales se encuentra en establecimientos con algún grado de formalidad, ya que tienen registrado algún trabajador en relación de dependencia. Ello permite suponer una más alta posibilidad de acceder a la regularización, ya que, por un lado, el establecimiento tiene mayor visibilización en los registros, lo que haría más probable la fiscalización laboral y, por otro lado, al coexistir trabajadores formales y no formales en un mismo establecimiento es altamente probable que se ejerza mayor presión para obtener la formalización.

GRÁFICO 10

**Tasa de informalidad de los trabajadores asalariados, según tipo de unidad productiva.**

**Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



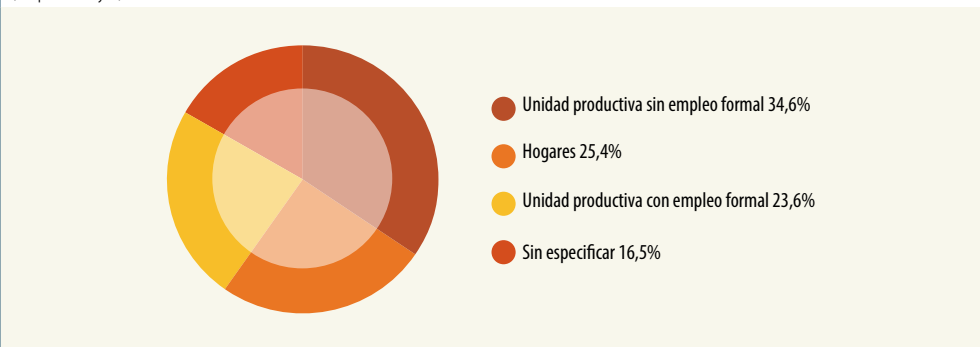
Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

GRÁFICO 11

**Distribución de los asalariados informales, según el tipo de unidad productiva.**

**Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

Si se excluyen los trabajadores domésticos que desarrollan su actividad laboral en hogares y se concentra el análisis exclusivamente sobre los asalariados que trabajan en unidades productivas, se observa que la tasa de informalidad es mayor entre los varones que entre las mujeres (32,4% frente a 29,5%). Sin embargo, si se observa este indicador para los asalariados que se desempeñan en las unidades productivas con empleo formal, la tasa resulta algo superior en el caso de las mujeres (véase el cuadro A-6, en el anexo estadístico).

Respecto de los grupos etarios, se advierte que la informalidad siempre es mayor entre los más jóvenes, con independencia del tipo de unidad productiva que se evalúe. Ya que si bien en las unidades productivas con empleo formal la tasa de informalidad de los jóvenes es menos de la mitad que si se considera al total de jóvenes, ambas tasas resultan más del doble de las que presenta el resto de los grupos etarios.

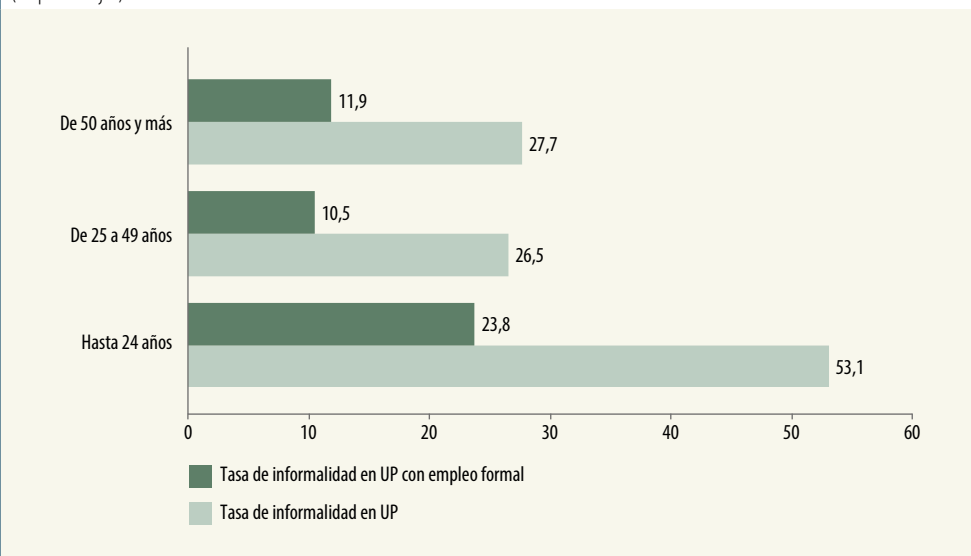
Es importante destacar que la mayor tasa de informalidad de los jóvenes hasta 24 años se explica, principalmente, por la mayor inserción de este grupo etario en unidades productivas informales, lo que a su vez condiciona las posibilidades de acceder a situaciones de formalidad laboral. Diversos estudios ya han demostrado que el contar con un antecedente laboral registrado aumenta considerablemente las posibilidades de acceso al empleo formal (SSPTyEL, 2005; Castillo *et al.*, 2013).

#### GRÁFICO 12

##### Tasa de informalidad de los trabajadores asalariados en unidades productivas, según grupos etarios.

##### Total áreas urbanas relevadas, 2011

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

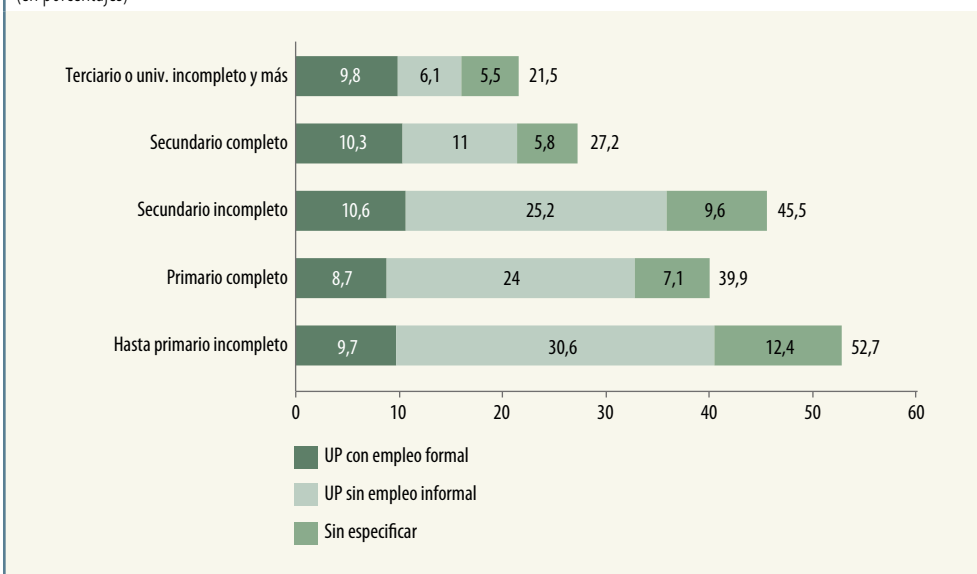
También, se observa que la incidencia de la informalidad laboral aumenta de manera inversa al nivel educativo de los asalariados. Ello se traduce en que los asalariados con hasta secundaria incompleta presentan una tasa que casi duplica la de los trabajadores con secundaria completa. Sin embargo, en las unidades productivas que poseen empleo formal esta brecha se achica considerablemente (véase el cuadro A-6, en el anexo estadístico).

Esta notable diferencia que muestra la informalidad, según el nivel educativo de los asalariados, se explica a partir de la mayor inserción de los trabajadores de menor educación en unidades productivas informales, es decir que no tienen ningún trabajador registrado. En el gráfico 13 se presenta la descomposición de la tasa de informalidad de acuerdo con el tipo de unidad productiva en la que se ocupan los asalariados y se corrobora lo dicho: allí puede observarse que algo más de 30 de los casi 53 p.p. de la tasa de informalidad de los asalariados con hasta primario incompleto se explican por la presencia de los trabajadores informales ocupados en unidades productivas informales.

GRÁFICO 13

**Descomposición de la tasa de informalidad de los trabajadores asalariados en unidades productivas, según el tipo de unidad productiva y el nivel educativo. Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

La rama de actividad es una de las dimensiones donde se observa mayor heterogeneidad en cuanto a la incidencia de la informalidad laboral. Mientras entre los trabajadores de la construcción la tasa de informalidad alcanza al 64,7%, en la rama enseñanza es de apenas el 15,9%. Además de la construcción, otros servicios, hoteles y restaurantes, y comercio son las ramas que presentan niveles más elevados (véase el cuadro A-7, en el anexo estadístico).

Sin embargo, al observar las tasas de informalidad exclusivamente de las unidades productivas formales, no se advierten brechas tan significativas, es decir que la



heterogeneidad a nivel de rama se origina, fundamentalmente, en la preponderancia de unidades productivas informales en determinadas ramas de actividad (véase el cuadro A-7, en el anexo estadístico).

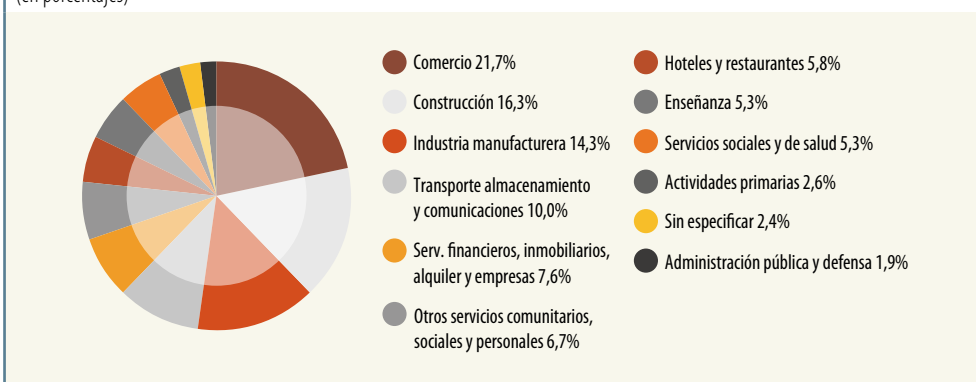
Por otro lado, solo cuatro ramas de actividad concentran casi las dos terceras partes de la informalidad entre los asalariados en unidades productivas. Estas son: comercio, construcción, industria manufacturera, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

GRÁFICO 14

### Distribución de los trabajadores asalariados informales en unidades productivas, según ramas de actividad.

#### Total áreas urbanas relevadas, 2011

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

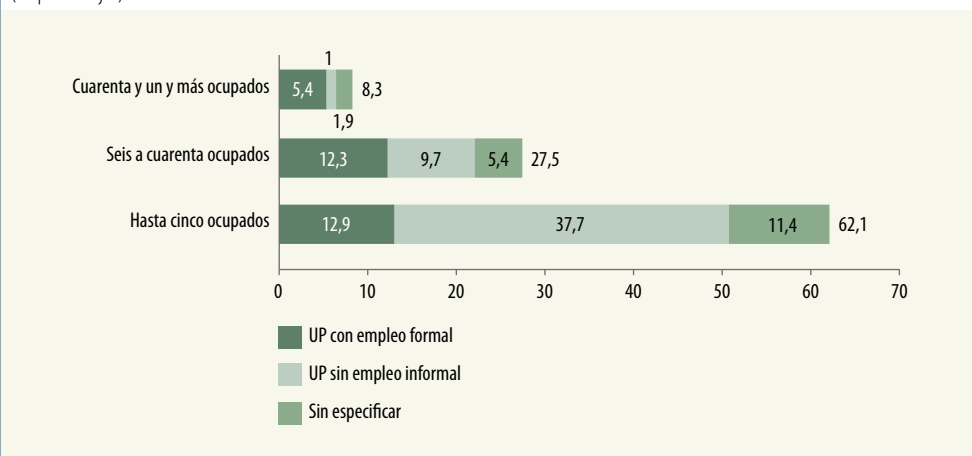
Al analizar la incidencia de la informalidad laboral de acuerdo con el tamaño del establecimiento, también se advierte una gran heterogeneidad. Mientras en los establecimientos de más de 40 personas ocupadas la tasa alcanza al 8,3% de los asalariados, en los establecimientos más pequeños, de hasta cinco ocupados, la informalidad afecta al 62,1% de los trabajadores en relación de dependencia. Algo similar sucede en las unidades productivas con empleo formal, donde en los establecimientos más pequeños la tasa alcanza el 25,5%, en tanto, entre los más grandes, a apenas el 5,5% (véase el cuadro A-6, en el anexo estadístico).

Luego, si se descompone la tasa de acuerdo con el tipo de unidad productiva, se advierte que la informalidad laboral en las unidades productivas formales tiene un mayor peso relativo en las empresas medianas y grandes. Mientras que en las empresas más pequeñas, la informalidad se explica, casi en su totalidad, por la incidencia del fenómeno sobre las unidades productivas sin empleo formal.

GRÁFICO 15

**Descomposición de la tasa de informalidad de los trabajadores asalariados en unidades productivas, según tipo de unidad productiva y tamaño del establecimiento. Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

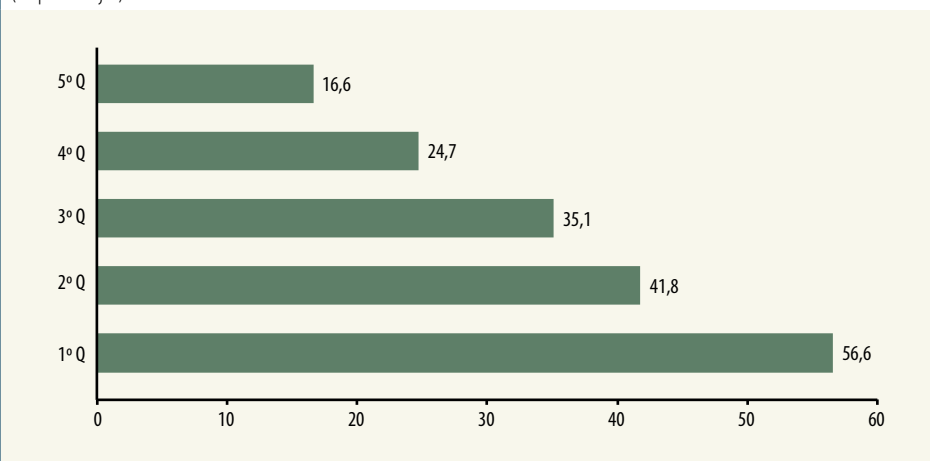
La distribución de los asalariados informales según el tamaño de los establecimientos cambia considerablemente al evaluarla de acuerdo con el tipo de unidad productiva. Esto significa que en las unidades productivas formales el grupo más numeroso lo representan los asalariados informales que se encuentran en establecimientos medianos (43,6%), mientras en las unidades productivas informales el grupo más numeroso es el que trabaja en establecimientos de hasta cinco ocupados (71,8%) (véase el cuadro A-8, en el anexo estadístico).

Por último, al igual que para el conjunto de los ocupados, al evaluar la incidencia de la informalidad laboral tomando en cuenta la distribución de los trabajadores asalariados según el ingreso per cápita familiar, claramente se observa cómo la tasa aumenta a medida que nos ubicamos en los quintiles de menores ingresos. Así, mientras en el quinto quintil (20% de mayores ingresos de la población) la tasa de informalidad es de 16,6%, en el primer quintil (20% más pobre de la población), la tasa alcanza al 56,6%, lo que pone en evidencia la asociación directa entre la informalidad laboral y los bajos ingresos.

GRÁFICO 16

**Tasa de informalidad de los trabajadores asalariados, según quintil de ingresos per cápita familiar.****Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

## 4. La informalidad entre los trabajadores independientes

Los trabajadores independientes son las personas ocupadas que trabajan para su propia actividad económica o unidad productiva y se diferencian en trabajadores por cuenta propia y empleadores. En este caso, sus condiciones laborales se encuentran directamente relacionadas con las particularidades de sus respectivos emprendimientos económicos. Por este motivo, a diferencia de lo que ocurre con los asalariados, entre los trabajadores independientes la formalización de la unidad productiva y la formalización del trabajo son estrictamente equivalentes.

Para este grupo, la situación de informalidad se define cuando tanto los trabajadores como sus respectivas unidades productivas se encuentran fuera del conjunto de las normas y los reglamentos establecidos para el desarrollo de las actividades económicas y laborales (normativa contable, administrativa, previsional, entre otras). En su gran mayoría, estos trabajadores sufren un alto grado de vulnerabilidad laboral, perciben menores ingresos, no están cubiertos por el sistema de la seguridad social, mantienen lazos insuficientes con el sector productivo estructurado, poseen bajo nivel educativo y bajas calificaciones, entre otras carencias que resultan relevantes (Bertranou y Maurizio, 2011; Waisgrais y Sarabia, 2008).

De acuerdo con los datos de la ENAPROSS, un 58,6% de los trabajadores independientes son informales, en tanto esta tasa se muestra mucho más elevada entre

los cuentapropistas (64,4%) que entre los empleadores (19,5%) (véase el gráfico 2). Además, como dato fundamental, debe conocerse que los cuentapropistas representan al 95,7% del total de los trabajadores independientes informales.

En este conjunto de trabajadores, la informalidad se presenta con mayor incidencia en el caso de las mujeres (63,3%) respecto de los varones (56,2%), si bien los hombres representan a casi el 64% de los trabajadores independientes informales. Por otra parte, del mismo modo que ocurre entre los trabajadores que están bajo relación de dependencia, entre los más jóvenes es donde se observa la tasa de informalidad más elevada (91%), mientras esta se va reduciendo a medida que aumenta la edad. Aun así, se debe considerar que el grupo más numeroso está representado por los independientes informales de 25 a 49 años, quienes alcanzan al 53,2% del total (véase el cuadro A-12, en el anexo estadístico).

Si se estudia la incidencia de la informalidad de acuerdo con el nivel educativo de los trabajadores independientes, puede apreciarse que esta aumenta a medida que los trabajadores poseen menores credenciales educativas. En efecto, mientras los trabajadores independientes que tienen hasta primaria incompleta alcanzaron una tasa de informalidad del 86%, aquellos que cuentan con terciario o universitario incompleto o más, solo llegan a una tasa del 35,8% de informalidad. Aunque esta sigue siendo muy elevada y bastante superior a la de los asalariados con igual nivel educativo.

Al observar la distribución de los trabajadores independientes informales según los niveles educativos puede notarse que la mayoría de ellos tiene un bajo nivel, que se traduce en que el 61,5% no alcanzó a completar el nivel secundario (véase el cuadro A-12, en el anexo estadístico).

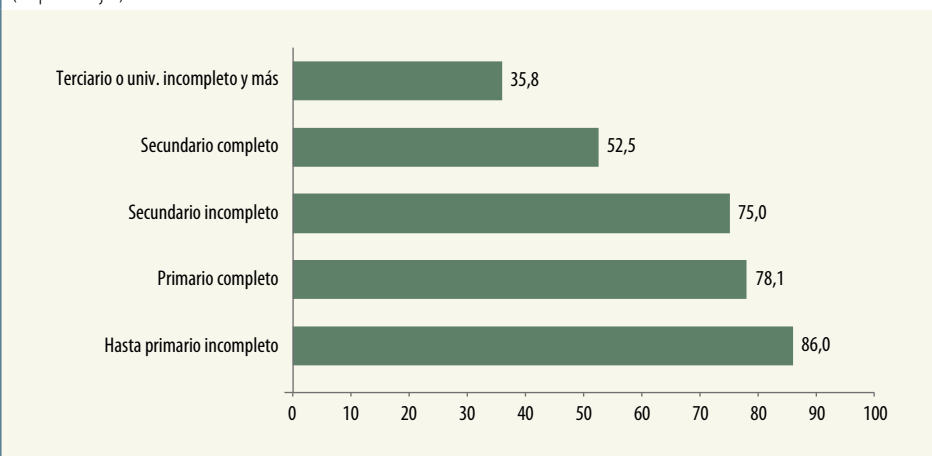
En el mismo sentido, también se aprecia que la incidencia de la informalidad se eleva de manera inversa a la complejidad de la tarea realizada, evaluada a partir de la calificación requerida por el puesto de trabajo. Es decir, que se comprueba cómo a mayor calificación le corresponde menor tasa de informalidad. Mientras entre los profesionales independientes la tasa es de 18%, entre los trabajadores independientes sin calificación alcanza el 94,2%. En cambio, si analizamos la distribución de los trabajadores, los que ocupan puestos de calificación operativa concentran el 70,3% del total de los trabajadores independientes informales (véase el cuadro A-12, en el anexo estadístico).

Por otro lado, casi dos tercios de los independientes informales concentran sus actividades en solo dos actividades: comercio (35,6%) y construcción (23,9%). Mientras el resto de las actividades presenta menor cantidad de trabajadores independientes informales: la industria manufacturera apenas el 9,2% y otros servicios comunitarios, sociales y personales, el 8,8% (véase el cuadro A-12, en el anexo estadístico).

## GRÁFICO 17

**Tasa de informalidad de los trabajadores independientes, según nivel educativo.****Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

La construcción, por su parte, es uno de los sectores donde la incidencia de la informalidad entre los independientes es más extrema, al alcanzar al 81% de los trabajadores. Otros de los sectores donde esta problemática afecta con mayor virulencia a los independientes son: otros servicios comunitarios, sociales y personales (71,5%), enseñanza (67%) y hoteles y restaurantes (66,5%).

En síntesis, debido a la magnitud y las características que adquiere la informalidad entre los independientes, especialmente entre los trabajadores por cuenta propia, puede afirmarse que se trata de uno de los colectivos más vulnerables a sufrir este fenómeno (Contartese *et al.*, 2011).

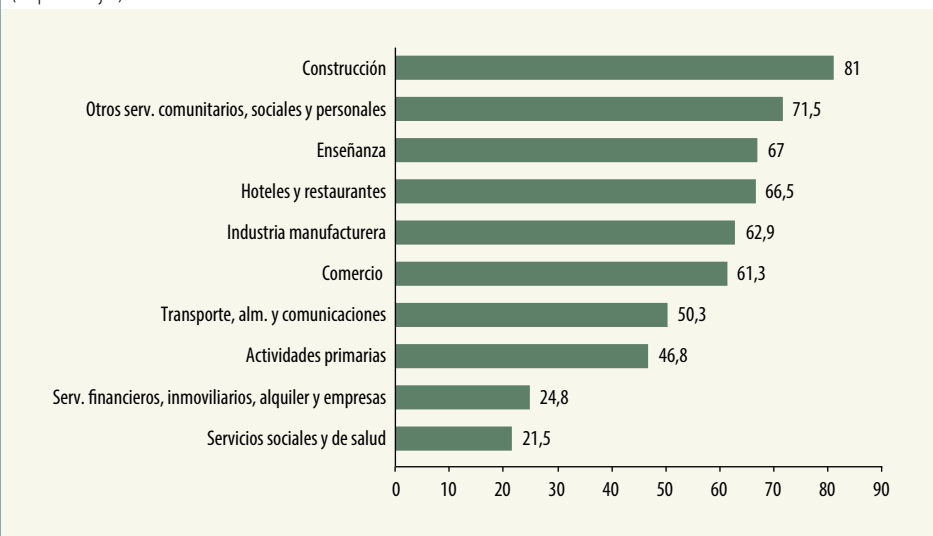
## 5. Evolución de la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires (2005-2011)

En 2005 se aplicó un Módulo de Trayectorias Laborales junto con la Encuesta Permanente de Hogares en el aglomerado del Gran Buenos Aires, específicamente durante el cuarto trimestre. Los resultados de este módulo permitieron la realización de una gran cantidad de estudios en relación con esta temática, permitiendo, por primera vez, cuantificar al total de los trabajadores informales, es decir, a los asalariados junto con los independientes (MTEySS-BM-INDEC, 2007).

## GRÁFICO 18

**Tasa de informalidad de los trabajadores independientes, según rama de actividad.****Total áreas urbanas relevadas, 2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.

A partir de la ENAPROSS, en 2011 se retomaron en el cuestionario varias de las preguntas realizadas en 2005, para estimar la evolución de esta problemática sobre el conjunto de los trabajadores del GBA. En esta sección se presentan algunos de los resultados obtenidos.

Entre los años 2005 y 2011 puede observarse una importante reducción de la tasa de informalidad en el aglomerado del GBA, la que alcanzó los 7,3 p.p., pasando de 49,1% a 41,8%. Esto implica, en términos relativos, una mejora del 15%.

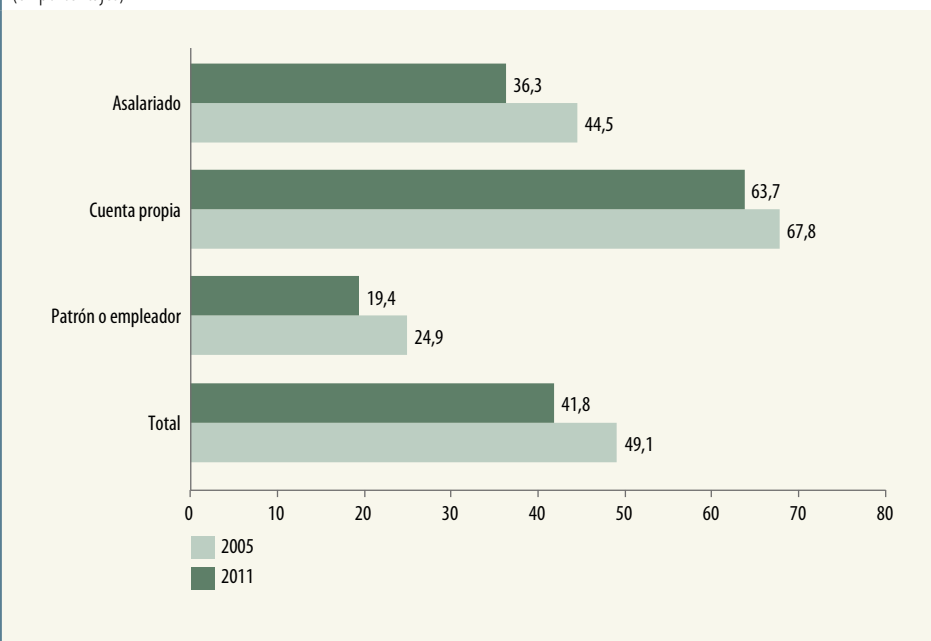
La categoría ocupacional que explica mayormente esta reducción es la de los trabajadores en relación de dependencia, ya que la tasa de incidencia entre los asalariados pasó de 44,5% a 36,3%, es decir que se dio una reducción de más de 8 puntos. En el caso de los cuentapropistas, en cambio, la reducción fue significativamente menor (de 4,1 p.p.), ya que su tasa pasó del 67,8%, en 2005, al 63,7%, en 2011, siempre hablando del GBA.

Entre los patrones, la reducción de la informalidad fue más significativa (de 5,5 puntos), pero se debe tener en cuenta que esta es una categoría poco numerosa y que presenta un bajo grado de incidencia de la problemática, en comparación con el resto.

GRÁFICO 19

**Tasas de informalidad laboral, según categoría ocupacional. GBA, período 2005-2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la EPH y la ENAPROSS.

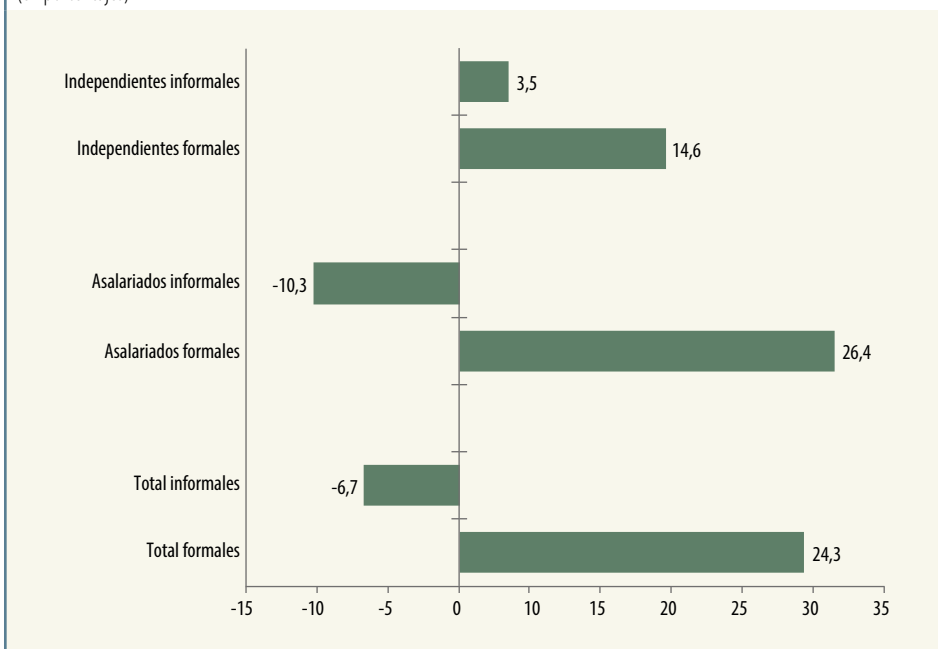
Como recién se mencionaba, la categoría que más contribuyó a la reducción de la informalidad laboral fue la de los asalariados. Otra forma de dimensionar este aporte, es observando el comportamiento que tuvo la población de cada categoría ocupacional, en términos absolutos.

En este sentido, se comprueba que la cantidad de trabajadores formales creció significativamente (24,3%) entre 2005 y 2011 en el GBA, mientras que la cantidad de personas ocupadas en situación de informalidad se redujo en términos absolutos (6,7%). Esto significa que hubo creación de puestos formales y destrucción de puestos informales, una tendencia que se replica en cada categoría ocupacional, aunque con diferencias.

Se observa un aumento aún mayor (del 26,4%) en el caso de los asalariados registrados y una caída más pronunciada entre los asalariados no registrados (del 10,3%). Mientras que en el conjunto de los independientes se aprecia un aumento de la cantidad de trabajadores formales de menor intensidad (14,6%), junto con un crecimiento, aunque moderado, de los independientes informales (3,5%).

## GRÁFICO 20

**Variación de la cantidad de trabajadores, por categoría ocupacional y formalidad laboral entre 2005 y 2011. GBA**  
(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de datos de la EPH y la ENAPROSS.

Esta información nos permite comprender que la caída de la informalidad en estos años se explica principalmente por la gran cantidad de trabajadores que se incorporaron a la formalidad, especialmente en el caso de las personas ocupadas en relación de dependencia.

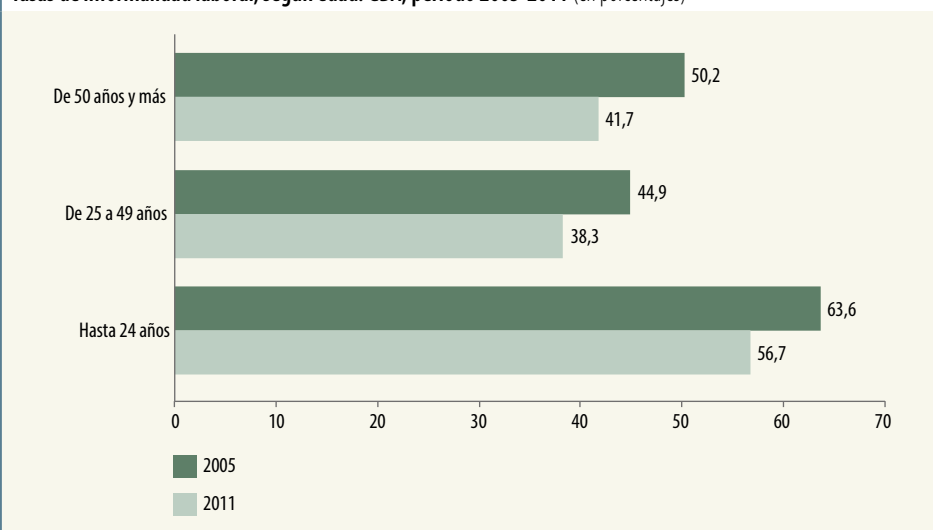
En materia de género, la evolución de la informalidad resultó pareja entre hombres y mujeres, es decir, que ambos grupos registraron descensos de similar intensidad, aunque fue algo mayor entre los varones. Al prestar atención a esta variable, las cifras expresan que se pasó de 46,2% a 39%, para los hombres, y de 52,9% a 46%, para las mujeres. Luego, al considerar la edad, se observa que sucedió algo similar, manteniéndose en consecuencia las mayores tasas entre los más jóvenes (véase el cuadro A-13 del anexo estadístico).

Al analizar la evolución de la informalidad de acuerdo con el nivel educativo, se verifica que en todos los niveles se registró un descenso considerable, siendo los niveles educativos más bajos los más afectados por la problemática. Por otra parte, los trabajadores con nivel universitario completo no presentaron variación en la tasa de informalidad laboral y permanecieron afectados en alrededor de un 20%.



GRÁFICO 21

Tasas de informalidad laboral, según edad. GBA, período 2005-2011 (en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la EPH y la ENAPROSS.

GRÁFICO 22

Tasas de informalidad laboral, según nivel educativo. GBA, período 2005-2011 (en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la EPH y la ENAPROSS.

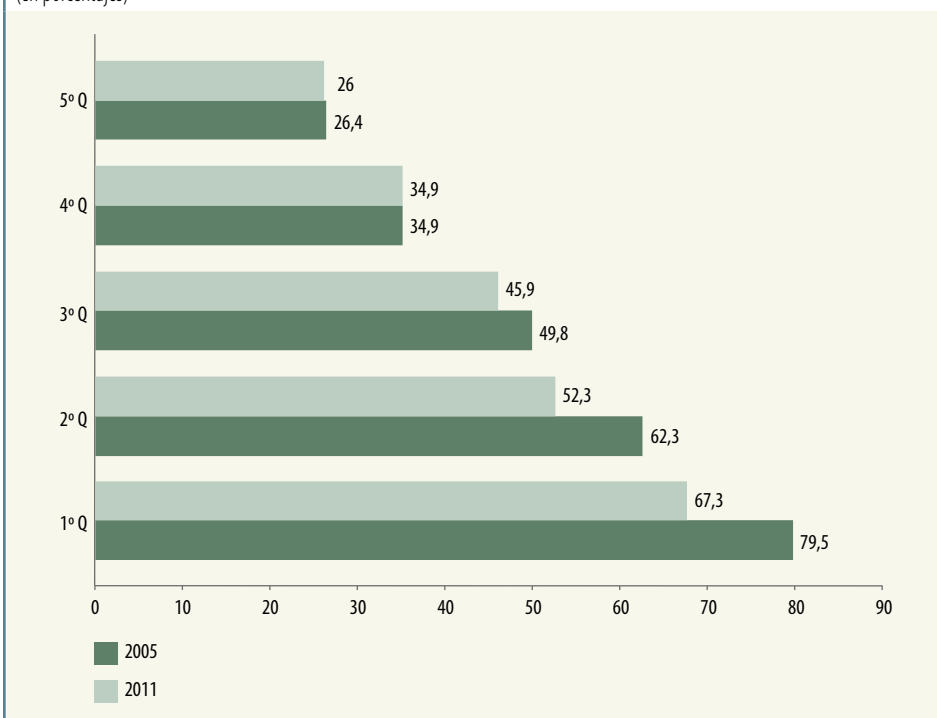
Por último, se evaluó el comportamiento de las tasas de informalidad laboral de acuerdo con la distribución de los trabajadores según quintiles de ingreso per cápita familiar y entonces se observó que las mayores reducciones de la problemática se registraron en el primero y en el segundo quintil. Es decir, que la población de menores recursos fue la que obtuvo la mejora más intensa, aunque persisten, en estos sectores, niveles muy altos de informalidad laboral.

En síntesis, con excepción de este último indicador, no se observan alteraciones estructurales en cuanto a cuáles son los grupos más y menos afectados por la informalidad laboral. La reducción del problema, al replicarse con similar intensidad para cada grupo ocupacional, no alteró la composición poblacional. Solo en el caso de la distribución según quintiles de ingreso per cápita familiar, se manifestaron variaciones de intensidad disímiles con significación. En este sentido, es importante destacar que la mayor reducción de la informalidad laboral se registró entre las personas ocupadas de menores ingresos, las que mejoraron su situación socioocupacional.

GRÁFICO 23

**Tasas de informalidad laboral, según quintil del ingreso per cápita familiar. GBA, período 2005-2011**

(en porcentajes)



Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la EPH y la ENAPROSS.

## 6. Consideraciones finales

Este documento presenta valiosa información para la identificación y caracterización de la informalidad laboral, el problema más significativo que hoy afecta al mercado de trabajo argentino. Información que resulta de vital importancia para el diseño de políticas eficaces que atiendan, en su especificidad, a los diferentes grupos que se ven afectados por la problemática.

Entre 2005 y 2011 se registró una significativa reducción de la informalidad laboral sobre el conjunto de los trabajadores argentinos. Tanto entre los asalariados como entre los independientes, aunque en menor medida en estos últimos, se verifica, durante el período bajo análisis, un proceso de formalización laboral a partir de la destrucción neta de empleos informales y la creación de un importante número de puestos formales.

Sin embargo, la problemática continúa presentando una fuerte presencia, afectando al 64,4% de los trabajadores por cuenta propia, al 37% de los asalariados (incluyendo al trabajo doméstico) y al 19,5% de los patrones.

Entre los grupos más afectados se destacan las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de menor nivel educativo, entre quienes las tasas de informalidad superan el 50% o el 60%. Además, la mayor incidencia del flagelo de la informalidad se da en los sectores de la construcción y el trabajo doméstico, donde las tasas se ubican por encima del 70%.

También se corrobora que los colectivos más numerosos son los de los varones, en edades centrales y de bajo nivel educativo. Luego, el sector que más trabajadores informales concentra es, además de la construcción y el servicio doméstico, el del comercio, estos tres sectores juntos agrupan a más del 50% de los ocupados informales.

Adicionalmente, la información recabada a partir de la aplicación de la ENAPROSS confirma la asociación entre informalidad y bajos ingresos, ya que tanto las mayores tasas de informalidad como la mayor cantidad de trabajadores informales se registran en los hogares de los dos primeros quintiles de ingresos per cápita familiar.

Por otro lado, resulta fundamental para el diseño de políticas que tiendan a la reducción de la informalidad laboral, el análisis de aspectos que den cuenta de la formalidad desde sus aspectos productivos. En este sentido, se destaca que la mayor proporción de ocupados informales está representada por los trabajadores por cuenta propia, los que alcanzan al 31% de los informales totales, es decir que estos trabajadores conforman el grupo más numeroso y el más afectado por esta problemática.

El segundo grupo en importancia numérica (23%) está constituido por los trabajadores asalariados que desarrollan su actividad laboral en unidades productivas informales, es decir, en establecimientos con escasa visibilidad y tamaño, bajo nivel tecnológico y baja productividad.

En este sentido, si a los cuentapropistas informales, entre los que seguramente abundan los puestos de trabajo de baja calificación e ingresos, se agregan los asalariados no registrados en unidades productivas informales, puede afirmarse que más de la mitad (54%) de los ocupados informales están insertos en el sector informal de la economía, constituyendo el conjunto más vulnerable de trabajadores. Luego se ubica el 17% de los ocupados informales, que aglutina a los asalariados en hogares, quienes representan un conjunto específico, tanto por la naturaleza de su trabajo como por el empleador del que dependen.

Por último, se encuentran los asalariados en unidades productivas con empleo formal, los que concentran al 15% de los trabajadores informales totales. En este caso, se trata de asalariados no registrados que trabajan en unidades productivas del sector formal de la economía, es decir que poseen capacidad contributiva.

La identificación de estos colectivos requiere profundizar el diseño de políticas específicas, pero integradas, que atiendan las necesidades de cada sector de la economía y cada grupo poblacional. En este sentido, ya desde 2003 se puso en práctica un esquema que articuló e integró una diversidad de programas y acciones que buscaron atender los diversos factores que dan origen al trabajo informal (Novick *et al.*, 2008). Pero la persistencia del fenómeno ha dado lugar a un rediseño de las estrategias de intervención, las que se describen en los próximos capítulos de esta publicación, con el propósito de continuar en el camino de reducir la informalidad en pos de mejorar las condiciones de vida de la población.

## Bibliografía

- Bertranou, F. y Casanova, L. 2013. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Primera edición. Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. 2011. "Empleo independiente: motivaciones para su análisis y principales hallazgos", en Bertranou, F. y Maurizio, R. (editores) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. 2013. "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional", en Serie Documentos de Trabajo N° 6. Buenos Aires, OIT.
- Contartese, D., Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. 2011. "La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?", en Bertranou, F. y Maurizio, R. (editores) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Husmanns, R. 2004. *Defining and measuring informal employment*. Bureau of Statistics, Ginebra, International Labour Office.
- MTEySS. 2011. Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Buenos Aires, MTEySS - SSPTyEL.
- MTEySS e INDEC. 2007. La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad Laboral de la EPH. Buenos Aires, MTEySS.
- Novick, M., Mazorra, X., Schleser, D. 2008. "Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral", en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires, MTEySS y Banco Mundial.
- Organización Internacional del Trabajo. 2002. El trabajo decente y la economía informal, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT.
- . 2003. "Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November-December 2003)", en *Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (Report of the Conference)*. Doc. IGLS/17/2003/R, Ginebra.
- PREALC-OIT. 1978. *Sector informal, funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile. PREALC, OIT.
- SSPTyEL. 2005. "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios", en Serie Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004. Buenos Aires, MTEySS.
- Waisgrais, S. y Sarabia, M. 2008. "Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires", en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires, MTEySS y Banco Mundial.

## Anexo

## CUADRO A-1

Tasa de informalidad de los ocupados y distribución de los ocupados informales según sexo, grupos de edad, nivel educativo, categoría ocupacional, calificación de la tarea y tamaño del establecimiento.

Total aglomerados relevantes, 2011

(en porcentajes)

	Tasa de informalidad	Distribución de los ocupados informales
<b>Total</b>	<b>42,7</b>	<b>100,0</b>
<b>SEXO</b>		
Varón	39,5	54,2
Mujer	47,3	45,8
<b>GRUPOS DE EDAD</b>		
Hasta 24 años	61,3	20,8
De 25 a 49 años	38,2	52,3
De 50 años y más	42,5	26,9
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>		
Hasta primario incompleto	70,4	10,3
Primario completo	57,4	23,6
Secundario incompleto	57,2	25,4
Secundario completo	36,8	18,5
Terciario o universitario incompleto y más	26,5	22,2
Sin especificar	42,5	0,1
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>		
Patrón o empleador	19,5	1,4
Cuentapropista	64,4	31,1
Asalariado	37,0	65,3
Trabajador familiar sin salario	100,0	2,1
<b>CALIFICACIÓN DE LA TAREA</b>		
Profesional	19,4	4,1
Técnica	26,2	10,4
Operativa	42,7	50,0
Sin calificación	63,8	34,4
Sin especificar	44,8	1,2
<b>TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO</b>		
Hasta cinco ocupados	61,9	70,4
Seis a cuarenta ocupados	28,2	19,8
Cuarenta y un y más ocupados	8,6	5,3
Sin especificar	44,7	4,5

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

CUADRO A-2

**Tasa de informalidad de los ocupados y distribución de los ocupados informales según rama de actividad, quintil de ingreso per cápita familiar, provincia y aglomerado. Total aglomerados relevados, 2011**

(en porcentajes)

	Tasa de informalidad	Distribución de los ocupados informales
Total	42,7	100,0
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>		
Actividades primarias	38,2	2,0
Industria manufacturera	35,1	10,1
Construcción	72,0	15,8
Comercio	50,3	23,1
Hoteles y restaurantes	49,3	4,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	41,6	7,0
Serv. financieros, inmobiliarios, alquiler y empresas	21,7	5,1
Administración pública y defensa	7,3	1,0
Enseñanza	20,4	3,6
Servicios sociales y de salud	23,2	3,4
Trabajo doméstico	79,7	16,7
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	56,3	6,3
Sin especificar	30,7	1,9
<b>QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR</b>		
1 <sup>er</sup> quintil	69,1	25,9
2 <sup>do</sup> quintil	54,9	26,2
3 <sup>er</sup> quintil	46,1	21,3
4 <sup>to</sup> quintil	33,8	16,2
5 <sup>o</sup> quintil	22,5	10,4
<b>PROVINCIAS</b>		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	29,5	9,6
Buenos Aires	44,5	57,6
Córdoba	43,7	11,8
Santa Fe	42,9	11,1
Tucumán	49,9	4,9
Mendoza	42,9	4,9
<b>AGLOMERADOS</b>		
Gran Buenos Aires	41,8	50,3
Gran Córdoba	45,1	6,1
Gran Rosario	43,9	5,7
Gran Tucumán	49,1	3,4
Gran Mendoza	44,3	3,5
Resto de aglomerados	42,7	31,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-3

**Distribución de los ocupados informales según categoría ocupacional y tipo de unidad productiva.**

**Total aglomerados relevados, 2011**

(en porcentajes)

Categoría ocupacional	Unidad productiva con empleo formal	Unidad productiva sin empleo formal	Hogares	Sin especificar	Total
Patrón o empleador	...	1,4	...	...	1,4
Cuentapropista	...	31,1	...	...	31,1
Asalariado	15,4	22,6	16,6	10,8	65,3
Trabajador familiar sin salario	...	...	...	2,1	2,1
Total	15,4	55,1	16,6	12,9	100,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-4

**Distribución de los asalariados, según formalidad laboral y tipo de unidad productiva.**

**Total aglomerados relevados, 2011**

(en porcentajes)

Categoría ocupacional	Unidad productiva con empleo formal	Unidad productiva sin empleo formal	Hogares	Sin especificar	Total
Asalariados formales	60,6	...	2,4	0,0	63,0
Asalarios informales	8,7	12,8	9,4	6,1	37,0
Total	69,3	12,8	11,8	6,1	100,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales a partir de los datos de la ENAPROSS.



## CUADRO A-5

**Tasa de informalidad de los asalariados y distribución de los asalariados informales según lugar de trabajo, provincia y aglomerado. Total aglomerados relevados, 2011**

(en porcentajes)

	Tasa de informalidad	Distribución de los asalariados informales
Total	37,0	100,0
<b>LUGAR DE TRABAJO</b>		
Asalariados en unidades productivas	31,3	74,6
Asalariados en hogares	79,7	25,4
<b>PROVINCIAS</b>		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	27,5	10,4
Buenos Aires	38,9	57,8
Córdoba	37,9	11,3
Santa Fe	38,5	11,7
Tucumán	39,7	4,4
Mendoza	35,6	4,6
<b>AGLOMERADOS</b>		
Gran Buenos Aires	36,3	51,2
Gran Córdoba	37,4	5,6
Gran Rosario	37,8	5,6
Gran Tucumán	38,3	3,0
Gran Mendoza	36,8	3,3
Resto de aglomerados	38,0	31,2

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-6

**Tasa de informalidad de los asalariados en unidades productivas según tipo de unidad productiva por sexo, grupos de edad, nivel educativo, calificación de la tarea y tamaño del establecimiento, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas	
	Total	Con empleo formal
Total	31,3	12,6
<b>SEXO</b>		
Varón	32,4	12,3
Mujer	29,5	13,0
<b>GRUPOS DE EDAD</b>		
Hasta 24 años	53,1	23,8
De 25 a 49 años	26,5	10,5
De 50 años y más	27,7	11,9
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>		
Hasta primario incompleto	52,7	17,1
Primario completo	39,9	12,7
Secundario incompleto	45,5	16,2
Secundario completo	27,2	12,4
Terciario o universitario incompleto y más	21,5	11,1
<b>CALIFICACIÓN DE LA TAREA</b>		
Profesional	20,0	12,5
Técnica	19,6	10,1
Operativa	31,2	11,8
Sin calificación	47,8	18,8
<b>TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO</b>		
Hasta cinco ocupados	62,1	25,5
Seis a cuarenta ocupados	27,5	14,5
Cuarenta y un y más ocupados	8,3	5,5

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-7

**Tasa de informalidad de los asalariados en unidades productivas según tipo de unidad productiva por rama de actividad, quintil de ingreso per cápita familiar, provincia y aglomerado, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas	
	Total	Con empleo formal
Total	31,3	12,6
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>		
Actividades primarias	32,9	10,0
Industria manufacturera	29,1	12,1
Construcción	64,7	18,9
Comercio	40,7	17,8
Hoteles y restaurantes	43,9	14,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38,6	12,4
Serv. financieros, inmobiliarios, alquiler y empresas	20,4	11,0
Administración pública y defensa	7,3	7,3
Enseñanza	15,9	8,5
Servicios sociales y de salud	23,3	13,5
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	46,6	21,2
Sin especificar	23,2	8,4
<b>QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR</b>		
1 <sup>er</sup> quintil	56,6	20,1
2 <sup>do</sup> quintil	41,8	14,1
3 <sup>er</sup> quintil	35,1	16,5
4 <sup>to</sup> quintil	24,7	12,3
5 <sup>to</sup> quintil	16,6	10,4
<b>PROVINCIAS</b>		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	24,6	13,6
Buenos Aires	32,6	11,5
Córdoba	32,4	11,7
Santa Fe	32,6	15,6
Tucumán	35,1	16,7
Mendoza	29,3	12,0
<b>AGLOMERADOS</b>		
Gran Buenos Aires	31,3	11,9
Gran Córdoba	31,4	11,6
Gran Rosario	32,4	15,5
Gran Tucumán	33,7	16,7
Gran Mendoza	30,4	12,4
Resto de aglomerados	31,0	13,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-8

**Distribución de los asalariados informales en unidades productivas según tipo de unidad productiva, por sexo, grupos de edad, nivel educativo, calificación de la tarea y tamaño del establecimiento, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas		
	Total	Con empleo formal	Sin empleo formal
<b>Total</b>	100	100	100
<b>SEXO</b>			
Varón	65,6	61,0	69,7
Mujer	34,4	39,0	30,3
<b>GRUPOS DE EDAD</b>			
Hasta 24 años	29,0	25,3	32,8
De 25 a 49 años	52,3	53,8	50,2
De 50 años y más	18,8	20,9	17,0
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>			
Hasta primario incompleto	7,4	4,3	9,2
Primario completo	18,7	12,9	24,3
Secundario incompleto	27,2	20,0	32,6
Secundario completo	19,6	23,6	17,2
Terciario o universitario incompleto y más	27,1	39,1	16,8
<b>CALIFICACIÓN DE LA TAREA</b>			
Profesional	4,9	8,9	1,1
Técnica	11,4	16,6	6,0
Operativa	54,1	50,7	58,3
Sin calificación	28,4	22,8	34,1
<b>TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO</b>			
Hasta cinco ocupados	54,8	36,2	71,8
Seis a cuarenta ocupados	30,7	43,6	23,5
Cuarenta y un y más ocupados	8,7	17,8	2,3
Sin especificar	5,8	2,4	2,4

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-9

**Distribución de los asalariados informales en unidades productivas según tipo de unidad productiva, por rama de actividad y quintil de ingreso per cápita, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas		
	Total	Con empleo formal	Sin empleo formal
Total	100,0	100,0	100,0
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>			
Actividades primarias	2,6	1,9	2,4
Industria manufacturera	14,3	15,2	12,5
Construcción	16,3	6,6	24,6
Comercio	21,7	21,7	24,3
Hoteles y restaurantes	5,8	3,9	6,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,0	7,1	11,9
Serv. financieros, inmobiliarios, alquiler y empresas	7,6	11,5	4,5
Administración pública y defensa	1,9	6,2	0,0
Enseñanza	5,3	8,2	2,8
Servicios sociales y de salud	5,3	8,6	2,2
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	6,7	6,6	7,0
Sin especificar	2,4	2,3	1,2
<b>QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR</b>			
1 <sup>er</sup> quintil	24,2	14,4	31,0
2 <sup>do</sup> quintil	25,2	17,8	30,3
3 <sup>er</sup> quintil	22,6	25,4	20,2
4 <sup>to</sup> quintil	17,0	22,4	13,6
5 <sup>to</sup> quintil	11,1	19,9	4,9

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

CUADRO A-10

**Descomposición de la tasa de informalidad de los asalariados en unidades productivas según tipo de unidad productiva, por sexo, grupos de edad, nivel educativo, calificación de la tarea y tamaño del establecimiento, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas			
	Total (a + b + c)	Con empleo formal (a)	Sin empleo formal (b)	Sin especificar (c)
<b>Total</b>	31,3	9,9	14,5	6,9
<b>SEXO</b>				
Varón	32,4	9,5	15,9	6,9
Mujer	29,5	10,6	12,0	6,9
<b>GRUPOS DE EDAD</b>				
Hasta 24 años	53,1	14,6	27,9	10,6
De 25 a 49 años	26,5	8,6	11,8	6,1
De 50 años y más	27,7	9,8	11,6	6,3
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>				
Hasta primario incompleto	52,7	9,7	30,6	12,4
Primario completo	39,9	8,7	24,0	7,1
Secundario incompleto	45,5	10,6	25,2	9,6
Secundario completo	27,2	10,3	11,0	5,8
Terciario o universitario incompleto y más	21,5	9,8	6,1	5,5
<b>CALIFICACIÓN DE LA TAREA</b>				
Profesional	20,0	11,4	2,1	6,5
Técnica	19,6	9,0	4,8	5,7
Operativa	31,2	9,2	15,6	6,4
Sin calificación	47,8	12,1	26,5	9,1
<b>TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO</b>				
Hasta cinco ocupados	62,1	12,9	37,7	11,4
Seis a cuarenta ocupados	27,5	12,3	9,7	5,4
Cuarenta y un y más ocupados	8,3	5,4	1,0	1,9

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

CUADRO A-11

**Descomposición de la tasa de informalidad de los asalariados en unidades productivas según tipo de unidad productiva, por rama de actividad, quintil de ingreso per cápita familiar, provincia y aglomerado, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas			
	Total (a + b + c)	Con empleo formal (a)	Sin empleo formal (b)	Sin especificar (c)
Total	31,3	9,9	14,5	6,9
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>				
Actividades primarias	32,9	7,4	13,9	11,6
Industria manufacturera	29,1	9,8	11,8	7,5
Construcción	64,7	8,2	45,3	11,2
Comercio	40,7	12,8	21,1	6,7
Hoteles y restaurantes	43,9	9,4	22,9	11,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38,6	8,7	21,3	8,6
Serv. financieros, inmobiliarios, alquiler y empresas	20,4	9,8	5,6	5,0
Administración pública y defensa	7,3	7,3	0,0	0,0
Enseñanza	15,9	7,8	3,9	4,3
Servicios sociales y de salud	23,3	12,0	4,5	6,9
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	46,6	14,4	22,6	9,7
Sin especificar	23,2	7,0	5,4	10,8
<b>QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR</b>				
1 <sup>er</sup> quintil	56,6	10,9	36,2	9,4
2 <sup>do</sup> quintil	41,8	9,6	25,1	7,1
3 <sup>er</sup> quintil	35,1	12,8	15,7	6,6
4 <sup>to</sup> quintil	24,7	10,6	9,9	4,2
5 <sup>to</sup> quintil	16,6	9,7	3,7	3,2
<b>PROVINCIAS</b>				
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	24,6	11,9	6,7	6,0
Buenos Aires	32,6	8,8	16,8	7,0
Córdoba	32,4	8,9	12,9	10,5
Santa Fe	32,6	12,5	14,7	5,4
Tucumán	35,1	13,0	18,6	3,5
Mendoza	29,3	9,7	12,0	7,6
<b>AGLOMERADOS</b>				
Gran Buenos Aires	31,3	9,3	15,9	6,2
Gran Córdoba	31,4	9,0	12,7	9,7
Gran Rosario	32,4	12,4	13,7	6,3
Gran Tucumán	33,7	13,3	17,7	2,7
Gran Mendoza	30,4	9,8	12,6	8,0
Resto de aglomerados	31,0	10,4	12,5	8,2

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

CUADRO A-12

**Tasa de informalidad de los independientes y distribución de los independientes informales según sexo, grupos de edad, nivel educativo, calificación, provincia y aglomerado, 2011**

(total aglomerados relevados)

	Unidades productivas	
	Tasa de informalidad	Distribución de los ocupados informales
<b>Total</b>	58,6	100,0
<b>SEXO</b>		
Varón	56,2	63,8
Mujer	63,3	36,2
<b>GRUPOS DE EDAD</b>		
Hasta 24 años	91,0	11,0
De 25 a 49 años	59,5	53,2
De 50 años y más	51,7	35,8
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>		
Hasta primario incompleto	86,0	11,7
Primario completo	78,1	26,7
Secundario incompleto	75,0	23,1
Secundario completo	52,5	17,3
Terciario o universitario incompleto y más	35,8	21,2
<b>CALIFICACIÓN DE LA TAREA</b>		
Profesional	18,0	4,9
Técnica	42,2	14,3
Operativa	72,0	70,3
Sin calificación	94,2	9,6
Sin especificar	58,3	0,9
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>		
Actividades primarias	46,8	1,7
Industria manufacturera	62,9	9,2
Construcción	81,0	23,9
Comercio	61,3	35,6
Hoteles y restaurantes	66,5	3,5
Transporte almacenamiento y comunicaciones	50,3	6,2
Serv. financieros, inmobiliarios, alquiler y empresas	24,8	4,2



CUADRO A-12 (CONT.)

Enseñanza	67,0	3,2
Servicios sociales y de salud	21,5	2,2
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	71,5	8,8
Sin especificar	63,7	1,5
<b>PROVINCIAS</b>		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	33,4	8,1
Buenos Aires	63,2	57,7
Córdoba	60,0	12,9
Santa Fe	57,1	9,8
Tucumán	78,0	5,9
Mendoza	62,7	5,6
<b>AGLOMERADOS</b>		
Gran Buenos Aires	59,1	49,2
Gran Córdoba	65,2	6,9
Gran Rosario	59,3	5,6
Gran Tucumán	78,8	4,2
Gran Mendoza	63,4	4,0
Resto de aglomerados	54,0	30,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.

## CUADRO A-13

**Tasa de informalidad de los ocupados según categoría ocupacional, sexo, grupos de edad, nivel educativo y quintil per cápita familiar, 2005-2011**

(aglomerado de Gran Buenos Aires)

	2005	2011
Total	49,1	41,8
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>		
Patrón o empleador	24,9	19,4
Cuenta propia	67,8	63,7
Asalariado	44,5	36,3
<b>SEXO</b>		
Varón	46,2	39,0
Mujer	52,9	46,0
<b>GRUPOS DE EDAD</b>		
Hasta 24 años	63,6	56,7
De 25 a 49 años	44,9	38,3
De 50 años y más	50,2	41,7
<b>NIVEL DE EDUCACIÓN</b>		
Hasta primario incompleto	70,1	61,6
Primario completo	61,7	56,8
Secundario incompleto	41,6	35,3
Secundario completo	37,8	31,7
Terciario o universitario incompleto y más	19,9	20,0
<b>QUINTIL PER CÁPITA FAMILIAR</b>		
1 <sup>er</sup> quintil	79,5	67,3
2 <sup>do</sup> quintil	62,3	52,3
3 <sup>er</sup> quintil	49,8	45,9
4 <sup>to</sup> quintil	34,9	34,9
5 <sup>to</sup> quintil	26,4	26,0

Fuente: MTEySS, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, a partir de los datos de la ENAPROSS.



# Capítulo II

---

## Los segmentos críticos de la informalidad laboral

*Fabio Bertranou y Luis Casanova*

### Introducción

La informalidad tiene serias consecuencias para los trabajadores y para sus familias, para las empresas y también para la sociedad en general. Por un lado, el empleo informal dificulta el reconocimiento de los derechos laborales y está asociado con el fenómeno de la pobreza. Además, los trabajadores informales generalmente no cuentan con la protección necesaria frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales, el desempleo o la pobreza en la vejez, entre otros. Por otro lado, para algunas empresas la informalidad puede significar operar con bajos niveles de productividad y con limitadas capacidades de expansión, mientras que para otras firmas que operan dentro de la formalidad puede significar enfrentar una competencia injusta.

A nivel más agregado, la informalidad laboral afecta directamente a la equidad, la eficiencia, la capacidad del Estado para recaudar recursos, el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento (OIT, 2002; OIT, 2013; Jütting y de Laiglesia, 2009; Packard *et al.*, 2012).

La conceptualización del término *informalidad* ha cambiado desde que fue introducido por primera vez a principios de la década de 1970, y la noción ha pasado de considerarse más bien como un empleo por cuenta propia de subsistencia a una amplia gama de ocupaciones, tanto en la economía formal como en la informal. El desarrollo de estas visiones sobre la informalidad ha intentado abarcar distintas aristas de un fenómeno que en sí es complejo y multidimensional.<sup>1</sup> Actualmente se ponderan distintas particularidades que dificultan el alcance de las políticas públicas y la reducción de su extensión. Entre estas características, se pueden mencionar

---

1 Una revisión sobre el debate en torno a las visiones sobre la informalidad y sus implicancias para las políticas públicas puede consultarse en Bertranou y Casanova (2013).

la persistencia del fenómeno incluso en etapas de crecimiento económico y del empleo, la vinculación entre los sectores formal e informal, la presencia de empleo informal en la economía formal y la gran variedad de ocupaciones sobre las que se extiende la informalidad. Por estos aspectos, entre otros, hoy existe consenso acerca de que, para reducir la extensión de la economía informal, es necesario un enfoque de políticas integral, que abarque todas las características del fenómeno (OIT, 2013).

En este capítulo se analiza el proceso de formalización laboral registrado en Argentina durante los años dos mil, en particular, respecto de la caída del empleo asalariado no registrado, el cual constituye una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral, y las políticas públicas implementadas para tal fin. Asimismo, el presente documento identifica el conjunto de segmentos laborales críticos, donde persisten “núcleos duros” de precariedad e informalidad, y subraya cuáles son los desafíos que se manifiestan para avanzar en el proceso de formalización.

El texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se describe la evolución del empleo asalariado no registrado y se presenta una estimación de la informalidad laboral para el total de los trabajadores ocupados. En la segunda sección se resume cómo y dónde se redujo el empleo no registrado en estos últimos años. A continuación, en la tercera sección, se identifican los segmentos críticos de elevada incidencia de la informalidad o de elevada concentración de empleo informal. Por último, en la cuarta sección se presenta un conjunto de reflexiones finales acerca de la posibilidad de reducir aún más la informalidad, junto con cuáles podrían ser las restricciones, presentes en la estructura del empleo asalariado, que podrían dificultar este proceso.

## 1. Informalidad laboral: extensión y tendencia

El esquema macroeconómico implementado a partir de la crisis de la Convertibilidad entre 2001 y 2002 transformó el patrón de generación de empleo, favoreciendo la creación de puestos formales. Entre 2003 y 2012 el empleo asalariado no registrado (ENR) descendió 14,5 puntos porcentuales al pasar de 49,0% a 34,6%. Este comportamiento, sumado al incremento de la participación del empleo asalariado sobre el total de los trabajadores ocupados, permite afirmar que el peso de la informalidad sobre el total del empleo concretamente ha descendido.

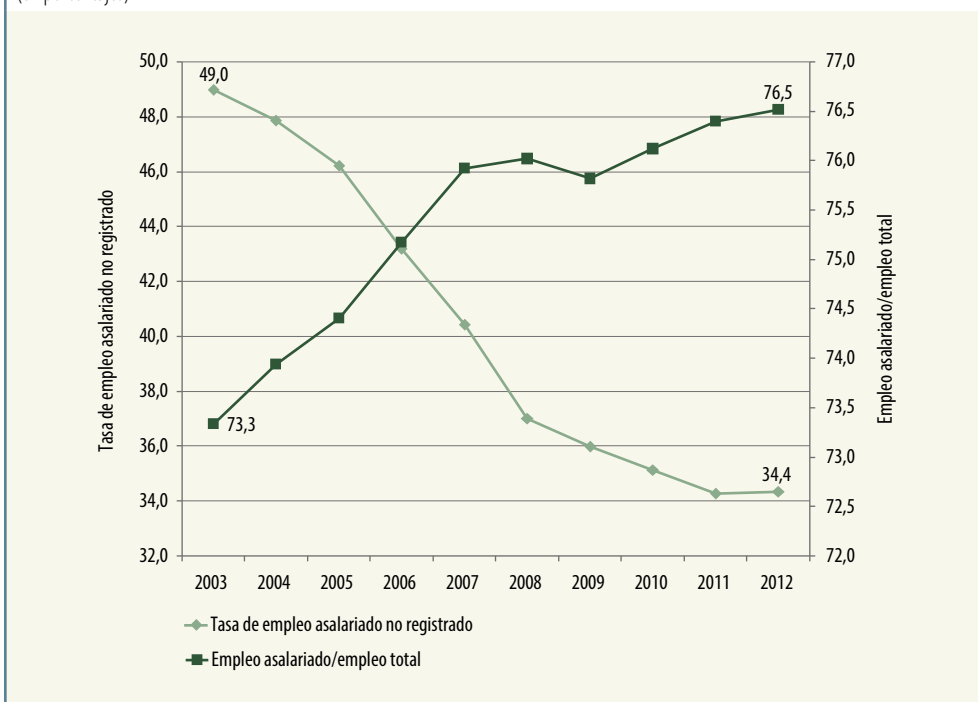
La magnitud de la caída representa un quiebre en la trayectoria ascendente del ENR registrada desde mediados de los años setenta (momento en que se comienzan a conocer estadísticas sistemáticas sobre este fenómeno), y que se profundizó luego durante 1990. En esa década, no solo aumentó la creación de empleo no registra-

do, sino que además parte del empleo formal creado puede considerarse como precario, debido al esquema de flexibilización laboral que había sido introducido (Altimir y Beccaria, 1999; Schleser, 2007; Jiménez, 2013). Sin embargo, a pesar de la importante caída ocurrida entre 2003 y 2011, los niveles actuales de empleo no registrado todavía se ubican por encima de aquellos registrados para Argentina, a principios de los años noventa.

GRÁFICO 1

### Evolución del empleo asalariado no registrado (ENR) y de la participación del empleo asalariado en el empleo total, 2003-2012

(en porcentajes)



Fuente: Bertranou y Casanova (2013) a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En relación con el trabajo independiente, puede afirmarse que las fuentes de información disponibles no permiten hacer un seguimiento del no registro en la seguridad social similar al que se realiza para el empleo asalariado. No obstante, diversos estudios desarrollados en la última década dan cuenta de que la tasa de incidencia del no registro en la seguridad social no solo es más elevada entre los independientes que la observada para los asalariados, sino que también, a diferencia de este último grupo, ha permanecido estancada en torno al 60% (Bertranou y Casanova, 2013).

Considerando el total de los ocupados (es decir, tomando en cuenta a los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los trabajadores familiares sin remuneración), la tasa de informalidad laboral estimada para el total de los ocupados se ubicó, en 2010, en el 44%. De este modo, de acuerdo con la distribución de los trabajadores según el tipo de inserción laboral y las respectivas tasas de informalidad, puede afirmarse que dos de cada tres trabajadores informales serían asalariados, en tanto que uno de cada tres sería un trabajador independiente (Bertranou y Casanova, 2013). Además, si se toman en consideración las características de las unidades productivas, el 25% de los asalariados informales se desempeñaría en hogares; el 31%, en una unidad productiva con empleo formal; y el 44%, en una unidad productiva sin empleo formal<sup>2</sup> (MTEySS, 2013a; MTEySS, 2013b).

Si bien existen pocas experiencias internacionales similares de rápida reducción de la informalidad, el fenómeno todavía alcanza niveles preocupantes, ya que supera al 40% de los ocupados; entre los cuales, dos tercios son asalariados y un tercio son trabajadores independientes. En consecuencia, debido a las dimensiones que aún presenta la problemática de la informalidad, resulta necesario analizar y repensar algunas de las políticas públicas.

## 2. Caracterización multidimensional de la caída en la informalidad: dónde y cómo se redujo el empleo no registrado - ENR

La tasa de incidencia del ENR presentó una notable reducción de 14,5 p.p. entre su máximo pico histórico en 2003 y 2012. A partir de los datos aportados por la EPH y del seguimiento de los mismos para el período que está bajo análisis, es posible inferir que tanto la creación neta de empleo asalariado registrado como la destrucción neta de empleo asalariado no registrado contribuyeron a la reducción de la tasa de ENR. De todos modos, la caída en el empleo asalariado no registrado observada entre 2003 y 2012 se explica tanto por transformaciones en la composición global del empleo asalariado (*efecto estructura*) como por los cambios operados en las tasas de incidencia específica de los subgrupos de asalariados (*efecto tasa*).<sup>3</sup>

El análisis de la evolución de la tasa de empleo no registrado (ENR), si se toma en cuenta la rama de actividad, establece que el cambio sectorial según rama de

2 Esta última información ha sido recabada a partir de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS).

3 *El efecto tasa* analiza cuál sería el impacto sobre la tasa de informalidad agregada que se registra ante un cambio de la tasa sectorial de ENR, si se mantuviera estable la estructura del empleo asalariado. En tanto, *el efecto estructura* analiza cuál sería el impacto sobre la tasa agregada de ENR, frente a un cambio en la estructura del empleo asalariado, manteniendo constantes las tasas sectoriales. Para más detalles, véase Bertranou y Casanova (2013).

actividad tiene poco peso para explicar la caída de casi 15 p.p. en la tasa global del ENR. En este sentido, puede afirmarse que lo que explica tal descenso fueron más bien las reducciones en las tasas de incidencia sectoriales. Luego, los sectores que más contribuyeron con esta tendencia fueron el comercio, la industria y el trabajo doméstico. También se ha dado una contribución muy importante del sector servicios sociales y de salud y esto ha ocurrido como producto de la inserción de los exbeneficiarios del Plan Jefes de Hogar en empleos formales.

Por otro lado, se observa una reducción diferencial en las tasas de incidencia del ENR, según cuál sea el tamaño de los establecimientos laborales. Así, gran parte de la reducción en la tasa global de ENR se explica a partir de la contracción en las tasas de incidencia de los establecimientos que albergan a menos de 40 personas. También se manifiesta un cambio en la estructura del empleo asalariado, ya que pierden peso aquellos establecimientos de menos de 40 personas y, lógicamente, ganan participación los grandes establecimientos. De todos modos, a pesar de la notable reducción de la tasa de ENR en los establecimientos de menos de 40 personas ocupadas, más del 80% del total del ENR se continúa concentrando en ese tipo de establecimientos.

Durante el período analizado se evidencia que la extensión del ENR se redujo para todas las calificaciones ocupacionales, aunque se destaca la caída en aquellos casos en que se realizaban tareas operativas, seguidos por una reducción en aquellos otros casos en que se efectuaban tareas no calificadas. Ambas caídas permiten explicar casi la totalidad de la incidencia en la reducción de la tasa de ENR.

Por otra parte, la participación en el total del empleo se mantuvo relativamente estable para aquellas tareas de mayor calificación (tanto profesionales como técnicas). En este sentido, ocurrió que los trabajadores con calificación operativa ganaron participación a costa de los no calificados, con lo cual se registró un efecto estructura que tendió a aumentar la tasa global de ENR, mientras que un mismo efecto en sentido opuesto operó para el caso de los ocupados no calificados.

Si se analiza el panorama observando la influencia que la antigüedad laboral adquiere sobre la incidencia en la caída de la tasa de ENR, los datos sugieren que aquellos trabajadores con una antigüedad de entre 7 y 12 meses son quienes registran la mayor reducción de la tasa. En el caso de este segmento, son tanto la caída en la tasa como su participación sobre el total del empleo los que permiten que operen el *efecto tasa* y el *efecto estructura* en partes similares.

Diferente es la situación de los trabajadores que presentan entre 1 y 5 años de antigüedad, debido a que en este grupo el principal efecto se concentra en la caída de la tasa de informalidad. Por último, están aquellos trabajadores de menos de seis meses de antigüedad, quienes vieron descender fuertemente su participación



sobre el total de los asalariados, con lo cual su incidencia se explica mayormente por el *efecto estructura*. De este modo, el análisis empírico sugiere que se ha prolongado la duración de la relación laboral del mismo modo que se constata que los establecimientos han prolongado su ciclo de vida.

Si se toma en cuenta el nivel educativo de los trabajadores asalariados, las mayores caídas en la tasa de incidencia del ENR se observan en aquellos grupos que tienen menor instrucción. En efecto, más del 90% de la caída global del ENR se explica a partir de las menores tasas de ENR entre los trabajadores que no finalizaron el secundario, junto con una significativa disminución de la participación de este subgrupo en el total de los asalariados. Resulta relevante remarcar, de manera ilustrativa, que hacia fines de 2012 cerca del 60% de los asalariados no registrados no había finalizado la educación formal (es decir, el nivel secundario).

También es importante destacar que gran parte de los avances acontecidos en materia de formalización laboral ocurrió principalmente entre 2003 y 2009, en tanto en los años posteriores se puede apreciar un relativo estancamiento de la dinámica previa.

Las trayectorias laborales desarrolladas entre 2004 y 2012 permiten advertir que una cantidad significativa de los trabajadores ocupados en inserciones precarias (cuentapropistas y asalariados no registrados) accedieron a empleos registrados, lo que permitió mejorar sus condiciones laborales. En efecto, cerca de dos tercios de los trabajadores que se incorporaron a un empleo asalariado registrado provenían de una inserción precaria, principalmente de un empleo asalariado no registrado.

Si se observan con mayor detenimiento las distintas transiciones, por ejemplo, en términos de género, puede apreciarse que la presencia de mujeres predomina en aquellas que van de la inactividad hacia el empleo asalariado registrado, mientras que los hombres lo hacen en el resto de los flujos hacia el empleo registrado.

Desde el punto de vista etario, los jóvenes de entre 14 y 24 años representan un porcentaje elevado (un tercio) de las personas que transitan hacia los empleos asalariados formales. No obstante, este grupo manifiesta las menores tasas de estabilidad en la categoría ocupacional, muy por debajo de lo observado para las edades centrales (25 a 59 años), aunque sea similar a la de los adultos mayores de 60 años, pese a que las transiciones del empleo asalariado registrado hacia la inactividad adquieren un peso relevante en el caso de este último grupo.

Otro aspecto fundamental es el representado sobre las transiciones laborales por la influencia de la calificación y del tipo de tareas realizadas. Así, se puede constatar que tanto los trabajadores independientes como los informales que pasaron a tener un empleo asalariado registrado, contaban en promedio con un nivel educativo superior al de aquellos trabajadores que permanecieron en el ENR.

Luego, respecto de la calificación ocupacional, puede decirse que existe una notable diferencia entre los trabajadores independientes, de los que cerca de la mitad realizaba tareas profesionales o técnicas, y los trabajadores informales que, de manera previa a la transición, realizaban principalmente tareas no calificadas y operativas. En estos movimientos es posible identificar que el universo de trabajadores independientes que lograron transitar hacia el empleo asalariado registrado posiblemente conformaba un grupo de menor vulnerabilidad frente al no registro del empleo, lo que implica que posiblemente se trataba de trabajadores que ya se encontraban registrados en la seguridad social y ya cumplían sus obligaciones tributarias.

Por último, es posible afirmar que la relación de flujo entre la inactividad y el ENR resulta relevante toda vez que el principal origen de los nuevos empleos informales proviene de la inactividad (seguida luego por el grupo de los empleados independientes). El sentido contrario de este flujo también es significativo, ya que el principal destino de los trabajadores que salen de la situación de ENR es la inactividad. En esta dinámica podría existir un segmento particular del ENR, conformado por trabajos realizados durante cortos lapsos de tiempo, que explicara una elevada rotación entre el ENR y la inactividad.

### 3. Caracterización multidimensional de la informalidad laboral en Argentina: los segmentos críticos

Las principales reducciones de las tasas sectoriales del empleo no registrado correspondieron, entre 2003 y 2012, a los servicios sociales y salud,<sup>4</sup> el comercio, la construcción y la industria manufacturera. Debido a la estructura del empleo asalariado, estas ramas, junto con la del trabajo doméstico, explican el 75% de la reducción total del empleo asalariado no registrado.

Al estudiar las mejoras agregadas en los niveles del empleo no registrado pueden apreciarse algunas diferencias sustanciales, según se analice por sector de actividad, tamaño de empresa y calificación de los trabajadores, entre otros atributos que presentan tanto los empleados como las unidades productivas donde estos se desempeñan.

En general, los segmentos de alta informalidad continúan siendo, en 2012, los mismos que prevalecían en 2003: el trabajo doméstico, el trabajo cuentapropista, el trabajo

---

4 Los servicios sociales obtienen participación en la reducción del empleo no registrado como consecuencia de la formalización de una importante cantidad de exbeneficiarios de los programas de empleo, que fueron creados para dar respuesta a las consecuencias de la crisis económica de 2002.

agrario (ámbito rural) y el empleo asalariado en la construcción y el comercio. En el caso de estos dos últimos sectores, los microestablecimientos alcanzan una alta presencia, tanto en términos de incidencia como respecto de su participación en el total del empleo no registrado.

También se observa, en sectores de actividad donde la incidencia del empleo informal es relativamente menor, ciertos segmentos en los cuales el fenómeno adquiere dimensiones relevantes, como es el caso de la industria de la indumentaria dentro del sector manufacturero.

De este modo, en los pequeños y medianos establecimientos de cinco sectores específicos (la construcción, el comercio, el transporte, el almacenaje y las comunicaciones, los hoteles y restaurantes, y la industria) más el trabajo doméstico se concentra casi el 70% del ENR en 2012.

Ante esta variedad, resulta evidente que es necesario alcanzar un conocimiento preciso de las múltiples dimensiones de la informalidad, con el fin de diseñar y aplicar un abordaje de políticas verdaderamente integral. Por este motivo, a continuación se analizan las principales características de los segmentos críticos del mercado de trabajo respecto de la incidencia de la informalidad (es decir, en relación con el nivel de la tasa de empleo informal) y respecto de la concentración del empleo informal.

Los segmentos críticos identificados son: el trabajo doméstico, la industria textil, los microestablecimientos del comercio y la construcción, el trabajo por cuenta propia y el empleo en el sector rural, en este último caso básicamente en el sector agropecuario (Bertranou y Casanova, 2013).

### Trabajo doméstico

El nivel de informalidad laboral que se da en el segmento de casas particulares más que duplica el registro promedio para el total de la economía argentina. La elevada informalidad laboral registrada en este segmento se conjuga con diferentes modalidades de precariedad laboral. Es importante destacar que las trabajadoras domésticas –pues más del 90% del total de los ocupados son mujeres– representan al 22,7% de todos los asalariados no registrados del país.

En Argentina, los hogares de clase media alta, donde el hombre y la mujer trabajan, son los que demandan en mayor medida los servicios de los trabajadores domésticos con el fin de equilibrar el tiempo dedicado al trabajo fuera del hogar y la vida familiar. Si bien existen diferentes incentivos fiscales para que los empleadores (quienes muchas veces no se reconocen como tales) registren a las trabajadoras, lo cierto es que los niveles de informalidad (y las situaciones de precariedad) que se evidencian en el sector figuran entre los más elevados de la economía. Por otra

parte, las dificultades para realizar tareas de fiscalización sobre esta actividad contribuyen a sostener la situación irregular.<sup>5</sup>

Además de la exclusión que experimentan por el incumplimiento de la normativa laboral, el segmento del trabajo doméstico ha contemplado un menor nivel de protección legal si se lo compara con el resto de los trabajadores en relación de dependencia. Por este motivo, a principios de 2013 se sancionó un Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares que reemplazó la normativa vigente desde 1956. La nueva legislación reivindica los derechos de los trabajadores domésticos asemejándolos a los de los trabajadores del régimen general. Sin embargo, para lograr la extensión de esos derechos sobre la totalidad de las y los trabajadores del sector se requiere de una amplia e intensa tarea de fiscalización y difusión de sus derechos desde el Estado.

### Industria textil

Se trata de un sector caracterizado por la informalidad y por otras formas de precariedad laboral, incluso hasta es posible corroborar la presencia de trabajo esclavo en talleres de confección clandestinos. En 2012, solo 37,4% del empleo total en el sector textil correspondía a una relación de dependencia registrada en la seguridad social. En tanto el resto se componía de empleo asalariado informal (36,5% del total) y empleo independiente (26,1%).

A lo largo de la primera década de los años dos mil, el nivel de actividad sectorial aumentó por encima del crecimiento de la totalidad de la industria, sin embargo, su dinamismo para la creación de puestos de trabajo (y, en particular, de empleos registrados) fue significativamente inferior. Este comportamiento ha sido, en parte, consecuencia de los cambios en la organización industrial del sector, algunos de los cuales tienen sus orígenes en la década de 1970 y otros en los más cercanos años noventa. Desde entonces y hasta el presente, la organización industrial del sector mutó hacia una estructura donde los antiguos fabricantes tercerizaron el proceso productivo y se concentraron en los aspectos más rentables de la actividad, trasladando el riesgo empresario hacia los talleres donde se confeccionan las prendas y estos, a la vez, sobre sus empleados.

Dentro de esta actividad, es necesario diferenciar entre el sector textil y el sector de indumentaria. Mientras que en el primer sector es característico observar un mayor grado de formalidad, en el sector de las confecciones es donde se registran los mayores niveles de precariedad laboral. Así, puede apreciarse que el empleo

---

5 Otra característica que se observa en el trabajo doméstico es una elevada movilidad de individuos que transitan entre la inactividad y el empleo no registrado en el sector (Bertranou y Casanova, 2013).

asalariado formal representa el 72,4% del empleo en la industria vinculada con la fabricación de productos textiles, pero el mismo indicador se ubica en 22% en el caso del sector de la indumentaria. El resto del empleo de este último sector se compone de 45,5% de empleo asalariado no registrado y de 32,5% de empleo independiente.

Este elevado porcentaje de empleo independiente en la industria de la indumentaria (en relación con la industria textil y el resto de la industria en general) podría estar representando, a la vez, una mayor presencia de los actores más débiles de la cadena (como los talleristas *a fasón* y los independientes y trabajadores a domicilio), quienes se insertan en la cadena textil con un grado aparente de autonomía que, en la práctica, en verdad oculta una situación de dependencia laboral precaria.

Los elevados niveles de empleo no registrado en la industria de la indumentaria se explican a partir de diversos factores, como las especificidades técnico-productivas, que hacen que las barreras de entrada y salida sean bajas debido a los escasos requerimientos de capital físico, la relativa facilidad para aprender el oficio y el hecho de que no se necesita realizar el proceso productivo de manera íntegra en un mismo espacio físico. Por otro lado, la falta de competitividad del sector también podría inducir a desarrollar ciertas estrategias de subsistencia para la producción y en parte explicar los niveles de ENR. Además de la informalidad laboral, el sector de la indumentaria se caracteriza por una fuerte informalidad en las unidades de producción (característica que también puede incidir en los elevados niveles de informalidad laboral).

Es importante señalar que junto con el auge económico que vivió el sector luego de 2001 también crecieron los llamados talleres clandestinos de confección de ropa, los que lamentablemente despliegan violaciones extremas de las normas laborales. En particular, en estos talleres se desempeña un elevado porcentaje de personas inmigrantes, algunas de las cuales son ingresadas al país, engañadas o por la fuerza, a partir del accionar de redes de trata de personas.

### Microestablecimientos: el comercio y la construcción

El 83,2% del total de la informalidad se concentra en empresas que ocupan a menos de 40 personas. A fines de 2012, por ejemplo, la tasa de ENR entre las firmas de hasta cinco trabajadores alcanzó 73,1%, mientras que, entre las grandes empresas, rondaba el 8,6%.

En este segmento de empresas, la problemática de la informalidad se encuentra duplicada porque los trabajadores informales se desempeñan, además, en establecimientos que se mueven al margen de la ley. El porcentaje de trabajadores que desarrollan sus tareas en unidades productivas informales alcanza al 90% en el caso

de los microestablecimientos de la construcción. Por estos motivos, los desafíos para las políticas públicas son mucho mayores, ya que, además de la formalización del vínculo laboral, también es preciso formalizar la actividad.

Los pequeños establecimientos resultan más difíciles de fiscalizar y para las microempresas los costos de la informalidad (como las multas) son ciertamente menores, en comparación con las mayores dificultades que enfrentan los órganos de control para detectar incumplimientos a la legislación laboral e impositiva. Además, los microestablecimientos enfrentan mayores dificultades para poder cumplir con las regulaciones, debido a diferentes factores, como los bajos niveles de productividad.

En el sector de la construcción, los trabajadores que se desempeñan en establecimientos de hasta cinco personas por lo general no trabajan en obrajes, sino que realizan tareas de menor envergadura que se “naturalizan” como no registradas, como la reparación o las mejoras y ampliaciones de viviendas. Por otra parte, un importante número de trabajadores de la construcción no son contratados por empresas, sino directamente por los jefes de los hogares, para realizar tareas de reparación en sus domicilios.

En 2012, del total de los asalariados de la construcción que se desempeñaban en pequeños establecimientos, el 78,5% realizaba sus tareas en el domicilio o local del cliente. Durante este tipo de actividades, el vínculo laboral no es estable (muchos trabajos se resuelven en breves períodos) y ello dificulta la registración. Además, por la naturaleza misma de los trabajos, los cuales generalmente se llevan a cabo en el interior de las viviendas, las tareas de control de los organismos competentes se encuentran totalmente obstaculizadas.<sup>6</sup>

Por último, los patrones culturales vinculados específicamente con el desarrollo de estas tareas (por ejemplo, el hecho de que estos tratos laborales se basen en relaciones personales) también constituyen determinantes que explican un elevado nivel de informalidad.

Por su parte, en la rama del comercio, hacia 2012 es posible establecer que tres de cada cuatro trabajadores se desempeñaban en locales u oficinas, mientras que el resto trabajaba en puestos ambulantes o callejeros. Los mayores niveles de empleo precario (considerando el empleo asalariado informal y el independiente) se encuentran entonces en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco (por ejemplo, en los

---

6 Esto no solo dificulta las tareas de inspección que realizan el Ministerio de Trabajo de Nación y las provincias, sino que además también dificulta las tareas de registración y fiscalización que realiza el IERIC (Instituto de Estadísticas y Registro de la Construcción) y que contribuyen a la formalización del empleo; este instituto está formado por organización de empleadores (Cámara Argentina de la Construcción) y trabajadores (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) de la construcción.

almacenes de barrio) y en el comercio y la reparación de vehículos automotores y motocicletas (por ejemplo, en los talleres mecánicos de baja escala).

Los obstáculos que se presentan a la formalización de los pequeños establecimientos en el comercio, con algunos matices particulares, son similares a las barreras que enfrentan los microestablecimientos en general para mantener una actividad productiva y rentable. No obstante, dentro del comercio, aquellos trabajadores que se desempeñan en puestos ambulantes o callejeros enfrentan otras restricciones, como la carencia de un espacio físico donde realizar sus actividades y dificultades para organizarse a nivel de mercado con el fin de ganar escala.<sup>7</sup>

### Empleo independiente

La tasa de incidencia del no registro y el no pago regular de las obligaciones tributarias y de la seguridad social entre los trabajadores independientes se ubica en torno al 60% (o incluso más), particularmente en el grupo del cuentapropismo.

La incidencia del empleo informal entre los trabajadores independientes se magnifica en el caso de todos aquellos que desarrollan tareas no calificadas u operativas, con baja educación, cuyas jornadas laborales son reducidas (es decir, que están subempleados), se desempeñan en emprendimientos con bajos niveles de inversión en capital y en establecimientos unipersonales, permanecen como independientes por falta de un empleo asalariado y entre aquellos que tienen bajos ingresos laborales.

En 2010, uno de cada tres trabajadores informales se desempeñaba como trabajador independiente. Un poco más adelante, para 2012, el mayor porcentaje de los independientes informales se encontraba especialmente en tres sectores: el comercio, la construcción y la industria, los que concentran dos terceras partes del trabajo independiente, además de que la incidencia del cuentapropismo de oficio y de subsistencia supera el 75%. Por otra parte, una elevada proporción de los asalariados no registrados y de los cuentapropistas se ubica en los quintiles de menores ingresos laborales.

Durante los últimos 15 años, en Argentina, el principal instrumento para lograr la registración tributaria y brindar cobertura de seguridad social a los trabajadores independientes ha sido el régimen simplificado de Monotributo. En el presente, el número de inscriptos bajo este régimen presenta una tendencia creciente. No obstante, este instrumento requiere una reexaminación no solo respecto de su función de formalizar las actividades económicas sino también en su rol como instrumento de transición hacia el régimen tributario general.

---

7 Así como ocurre con el trabajo doméstico, en el sector comercio también se observa una elevada movilidad de individuos que transitan entre la inactividad y el empleo no registrado (Bertranou y Casanova, 2013).

## Empleo rural

La informalidad laboral es una característica distintiva de todo empleo en el sector rural, tanto en el sector agropecuario (que concentra a casi el 60% del empleo rural) como en el resto de los sectores. Como atributos generales, puede decirse que, entre los asalariados del sector agropecuario, predomina el empleo no registrado y, entre los trabajadores independientes, sobresalen los cuentapropistas no calificados.

Evidentemente, varios son los factores que dificultan tanto la detección del empleo informal como las posibilidades de formalización del empleo en el sector rural. Los cambios en la inserción laboral de los trabajadores del sector agropecuario explican una parte de este problema, ya que los procesos de cambio tecnológico y de reestructuración de la producción que ha experimentado el sector en las últimas décadas han significado una transformación en el mercado de trabajo, donde actualmente se observa una reducción del empleo directo y modificaciones en los requerimientos de la mano de obra.

Estos cambios llevan a que se registre un descenso del número de los trabajadores fijos y un aumento de los transitorios, una recalificación de las tareas, una relocalización de la mano de obra rural en áreas urbanas, el crecimiento de los empleos más ligados a los servicios para la producción primaria, junto con la aparición de intermediarios en la contratación de trabajadores temporarios.

Por otra parte, las modificaciones de los procesos productivos y en los requerimientos de mano de obra, además de haber acentuado la participación de los trabajadores temporarios, han cambiado su perfil, destacándose hoy una mayor participación de los jóvenes, un importante peso de trabajadores con residencia urbana, trayectorias laborales que incluyen actividades no agrarias y, entre las consecuencias, una intensificación de los procesos migratorios.

## 4. Reflexiones finales: ¿es posible reducir aún más la informalidad? ¿Qué restricciones impone la estructura actual del empleo informal?

La experiencia de Argentina en los últimos años deja en evidencia que reducciones importantes de la informalidad requieren de una estrategia integral. Esta estrategia debe incluir desde el contexto macroeconómico hasta acciones específicas, como fueron el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, la promoción y el apoyo a actividades económicas que generan empleo decente y los programas de sostenimiento del empleo durante la crisis, un conjunto de medidas que ha permitido prevenir transiciones no solo hacia el desempleo, sino principalmente hacia la informalidad.



Sin embargo, dos circunstancias particulares obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia. Las tasas de crecimiento de la economía se han ralentizado y la informalidad está concentrada en algunos núcleos de más difícil formalización, debido a sus características económicas y sociales.

Por lo tanto, la tarea no es sencilla. Persiste una estructura productiva y social heterogénea, la rotación laboral y la incidencia del cuentapropismo es alta y todavía hay segmentos de la población con déficit educativos y de calificaciones. Es de esperar, entonces, que cambios en la composición del empleo sectorial tengan relativamente bajo impacto en la dinámica del ENR (*efecto estructura por rama*). No obstante, acciones que repercutan sobre la incidencia del empleo no registrado en sectores específicos (como el del trabajo doméstico) pueden contribuir a reducir aún más el ENR.

El análisis desarrollado expone que la formalización del trabajo doméstico y de los trabajadores rurales requerirá de esfuerzos adicionales, que están más allá de las nuevas regulaciones laborales que recientemente modernizaron el marco legal. También se precisa activar cambios culturales que involucren a toda la sociedad. Estas modificaciones se vinculan con el grado de tolerancia colectiva respecto de la informalidad, la precariedad laboral y la desigualdad.

Por otra parte, se observa una alta informalidad en las pequeñas unidades económicas, ya sea porque son netamente informales o porque se identifican como unidades económicas monotributistas, pero que llegan a tener uno o dos empleados sin registrar. En este sentido, el régimen de monotributo exige una reexaminación, no solo en pos de formalizar a una mayor cantidad de trabajadores independientes y de microfirmas, sino también en vistas a formalizar diversas actividades económicas y a servir de régimen de transición hacia el régimen tributario y de la seguridad social general (Cetrángolo *et al.*, 2013).

Al mismo tiempo, persiste de manera notable el empleo informal en las empresas formales. En este caso, la estimación de su incidencia es más compleja, porque requiere de relevamientos especiales que detecten el grado de formalización que tiene la unidad económica en la que se desempeñan los trabajadores.

Las futuras estrategias deberán ampliar el desarrollo de programas sectoriales que busquen reducir la informalidad laboral en áreas críticas como las que se mencionan en este documento. Asimismo, las acciones desarrolladas deben perseguir mejoras en las condiciones de trabajo de las personas, en aquellos segmentos todavía sumergidos en la informalidad, por ejemplo, extendiendo la protección social e incluyendo la seguridad y salud en el trabajo.

En 2013 el Gobierno nacional debatió con los actores sociales, en el ámbito de la Comisión contra el trabajo no registrado, un conjunto de medidas para reducir el nivel

en el cual ha permanecido el empleo no registrado en el período 2011-2013, con cifras en torno al 33%. Asimismo, en mayo de 2014 fue aprobada por el Congreso de la Nación la Ley N° 26.940 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral.

Estas acciones profundizan la estrategia implementada durante la última década y definen un nuevo conjunto de políticas destinadas a favorecer la formalización específicamente en algunos segmentos críticos del mercado de trabajo. Las expectativas que ha impulsado esta nueva Ley son positivas, debido a que forman parte de una estrategia integral que involucra tanto incentivos económicos para las empresas como nuevas modalidades de sanciones para las unidades económicas que incumplan con la legislación laboral e impositiva vigente.

## Bibliografía

- Altimir, O. y Beccaria, L. 1999. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina". Serie Reformas Económicas N° 28. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bertranou, F. y Casanova, L. 2013. *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Primera edición. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaíni, J. y Morán, D. 2013. "Desempeño del monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social". Documento de Trabajo N° 4. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Jiménez, M. 2013. "La informalidad laboral en el sector formal. Un análisis preliminar". Documento de Trabajo N° 10. Salta, Universidad Nacional de Salta - IELDE.
- Jütting, J. y de Laiglesia, J. (eds.) 2009. *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*. Development Centre Studies, OCDE.
- MTEySS. 2013a. *Trabajo no registrado: avances y desafíos para una Argentina inclusiva*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- . 2013b. "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)". Presentación realizada en las Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral, 25 y 26 de septiembre de 2013. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Novick, M. 2007. "Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007". Artículo presentado ante el Interregional Symposium on the Informal Economy - "Enabling transition to formalization", Ginebra, noviembre.
- OIT. 2002. *El trabajo decente y la economía informal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, 2002. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- . 2014. "La transición de la economía informal a la economía formal", Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª Reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Packard, T., Koettl, J. y Montenegro, C. 2013. *In from the shadow. Integrating Europe's informal labor*. Washington D.C., World Bank.
- Poder Ejecutivo Nacional. 2014. "Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral". Proyecto de Ley N° 61/2014. Disponible en [http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoportal/pdf/pl61\\_14.pdf](http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoportal/pdf/pl61_14.pdf)
- Schleser, D. 2007. "El trabajo no registrado en el largo plazo". Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 7. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

# Capítulo III

---

## Estructura productiva e informalidad laboral

*Mariano de Miguel y Sergio Woyecheszen*

### Introducción

La informalidad laboral se ha constituido como una categoría conceptual fundamental para interpretar de manera adecuada los problemas inherentes a los mercados de trabajo. Desde el punto de vista empírico, y en términos generales, se trata de un fenómeno complejo, diverso y multifacético, que se manifiesta por intermedio de una fuerte inestabilidad dinámica del empleo, la retracción de los ingresos y la disminución de la protección laboral y social; características que con mayor o menor intensidad afectan a un tercio de los trabajadores en Argentina.<sup>1</sup>

Desde este marco, y sin perder de vista la vigencia de debates respecto de los atributos definitorios del concepto de informalidad, existe un consenso relativamente amplio que destaca, en particular, la incapacidad estructural de Argentina para generar suficientes empleos formales de calidad; circunstancia que se ha tornado más acusada y evidente a partir del abandono del modelo de integración productiva y sustitutivo de importaciones, durante la segunda mitad de los años setenta, y que ha culminado en la crisis socioeconómica del período 2001-2002, la más aguda de la historia argentina.

Desde 2003, en cambio, hubo un marcado cambio de dirección, el cual impulsó un proceso de elevado crecimiento de la actividad con generación acelerada de empleo y una paulatina recuperación salarial en términos reales, que fue apalancada por un importante aumento de la productividad. En primer lugar, la recuperación se dio en los tramos formales de actividad y luego también en los informales, que fueron traccionados positivamente por la recuperación de instituciones históricamente

---

1 En este artículo se considera la informalidad laboral a partir del empleo asalariado no registrado en la seguridad social (definido con las siglas ENR).

medulares para la economía nacional, como lo son el salario mínimo y la negociación colectiva de trabajo.

No obstante esta dinámica, y con el fin de reducir sustancial y estructuralmente la informalidad laboral, aún persiste una serie de desafíos de largo alcance, que atañen a cuestiones de fondo y netamente estructurales. El tejido industrial presenta aún una fuerte propensión a importar, lo cual limita no solo las posibilidades de expansión de la producción –debido a la necesidad de divisas–, sino también la generación de empleo, en fuerte asociación con la persistencia del desempleo, el subempleo y la informalidad.

Reconociendo la dimensión múltiple del fenómeno de la informalidad y la heterogeneidad de la economía informal donde este tiene lugar, en este artículo nos proponemos concentrarnos sobre uno de sus aspectos más gravitantes, al menos para la economía argentina: el que se refiere a la relación que el fenómeno de la informalidad guarda con las características y la morfología propias de la estructura productiva nacional.

Para ello, en la siguiente sección analizaremos la asociación existente entre la estructura productiva y la informalidad laboral en Argentina. Los límites actuales que enfrentamos con el propósito de acelerar la generación de empleo formal serán objeto de la segunda sección. En tanto, en una tercera sección, abordaremos los lineamientos de política que surgen de los análisis precedentes para, finalmente, en la cuarta sección, arribar a las reflexiones finales y concluir con una reflexión.

## 1. Estructura productiva e informalidad laboral: casi tres décadas de un desencuentro regresivo

Entre 1964 y 1974, el sector manufacturero argentino registraba un proceso de crecimiento continuo, por encima del resto de las actividades, que se conjugaba con un marcado aumento en los niveles de ocupación, salarios y productividad.

En este contexto, el mercado de trabajo de Argentina mantenía una mayor integración respecto de sus pares de la región, con un mayor nivel de asalarización, menor incidencia del subempleo y la informalidad y una reducida penalidad relativa de ingresos entre sectores y calificaciones.<sup>2</sup>

Entre los factores asociados con esa situación, no solo se destacaba la articulación productiva, sino también una menor presión de la oferta de trabajo, la cobertura del sistema público educativo y el nivel de desarrollo de la actividad gremial (Altimir y

---

2 Ello se manifestaba, entre otros elementos, en un desempleo que se ubicaba en torno al 4,5% y una tasa de pobreza que no superaba el 5%.

Beccaria, 1999). Sin embargo, no es posible obviar el carácter errático del proceso, sujeto a una polémica creciente que giraba en torno a los efectos de la desaceleración de la demanda interna de bienes de consumo (debido a la distribución del ingreso) y al carácter anticíclico de la balanza de divisas del sector industrial (Beccaria y Yoguel, 1988).

La disputa presentaría hacia mediados de la década de 1970 su capítulo final, ante un escenario macroeconómico que se deterioraba rápidamente, signado por la recesión en los niveles de actividad, la alta inflación, el déficit público creciente y ciertos problemas en el balance de pagos, atravesados transversalmente por un grado de conflictividad social en alza.

Frente a este panorama, mediatizado por una conciencia generalizada acerca de la crisis, se activó un brusco cambio de timón en la orientación de la política económica, que pasó a centrarse en la liberalización. A partir de entonces, se sucederían distintos episodios que pasaron a conformar una etapa de larga inestabilidad macroeconómica y deterioro productivo que, aun sin afectar en varios pasajes el funcionamiento económico global, sí pondría de manifiesto un sostenido proceso de inequidad distributiva y una mayor incidencia de la pobreza.

Desde un plano productivo, se destacó la continua desarticulación del tejido industrial, dada la desintegración local de muchas actividades, en el marco de una importación creciente de bienes intermedios y equipos de producción.

La configuración estructural que fue emergiendo incluía sectores consolidados, cuya supervivencia no dependía en gran medida del entorno macroeconómico, junto con otras actividades con mayores ventajas comparativas estáticas, intensivas en capital u orientadas a recursos naturales o a la provisión de servicios con variado nivel de sofisticación.

Fuera de esta lógica, el resto de las firmas y los sectores, en importante medida intensivos en ingeniería y trabajo, quedó sujeto a una dinámica perversa de ajuste defensivo, que combinaba la destrucción neta tanto de empresas como de puestos de trabajo, dos de los rasgos más sobresalientes de ese período.

Lógicamente, esto último estuvo acompañado por el empeoramiento de varios de los indicadores del mercado de trabajo, en particular, de las tasas de desempleo y subempleo, la incidencia de la informalidad en la estructura ocupacional y la caída, con oscilaciones, de las remuneraciones reales.

Desde una mirada hacia el largo plazo, pudo constatar que las trayectorias resultaron más regresivas en las tramas mayormente afectadas por la desindustrialización (textiles, metalmecánica, muebles, colchones y calzado), con caídas que en algunos casos fueron de marcada virulencia.

Al revisar las tendencias intercensales (Proyecto Gobierno Argentino, PNUD y OIT, 1987) surgen algunos elementos de relevancia. Por ejemplo, en lo que se refiere al tramo que va de 1973 a 1984, los datos revelan una caída en los niveles de empleo del orden del 5,7%, aunque se presenta una fuerte heterogeneidad al observar las diferentes ramas de actividad.

En el conjunto de las 25 ramas de mayor *multiplicador de empleo*,<sup>3</sup> no se registraron grandes cambios de composición, en tanto se destacan las actividades orientadas a la industrialización de productos agropecuarios (bebidas y tabaco, preparación de fibras de algodón, saladeros de cuero y pasta para papel, entre otras). En la mayoría de los casos, se trata de actividades que, presentando bajos requerimientos de empleo directo, se eslabonan no obstante con otras ramas que sí ocupan mayor mano de obra.

En el otro extremo, el conjunto de las 25 ramas de menor multiplicador de empleo también mantuvo su composición entre 1973 y 1984, y sus niveles durante el período. En este caso, se trató de ramas agropecuarias con altos requerimientos directos de empleo (con excepción del trigo, el maíz, el alpiste y el sorgo), de servicios y panaderías.

En contraste, donde sí se registraron cambios significativos de composición fue en el interior de las ramas manufactureras,<sup>4</sup> donde en algunos casos las modificaciones fueron positivas y en otras, regresivas. Dentro del primer grupo, entre los que se verificaron subas en el multiplicador (por mayores subas en los requerimientos totales), aparecen las bebidas alcohólicas, otros productos de madera, diarios y revistas, jabones, plásticos, máquinas de oficina, lámparas y tubos eléctricos, y aeronaves. Por su parte, aquellos de mayor caída relativa de los requerimientos directos resultaron ser las sustancias químicas básicas, los abonos y fertilizantes, las pinturas, los barnices y lacas, y los medicamentos, entre otros.

Las tramas que evidenciaron las mayores caídas de multiplicador fueron el acabado de textiles, la ropa de cama, las cocinas y calefones, las máquinas de coser, los conductores eléctricos y los tractores, todas con retracciones en los requerimientos totales de empleo (véase el gráfico 1).

En el marco de estos cambios, el panorama global arrojó una tendencia hacia el crecimiento del empleo industrial, basado en ramas orientadas a la producción de bienes intermedios o finales de consumo interno, en general, con escasa complejidad técnica. En tanto, en el otro extremo, la reducción de las ocupaciones se dio

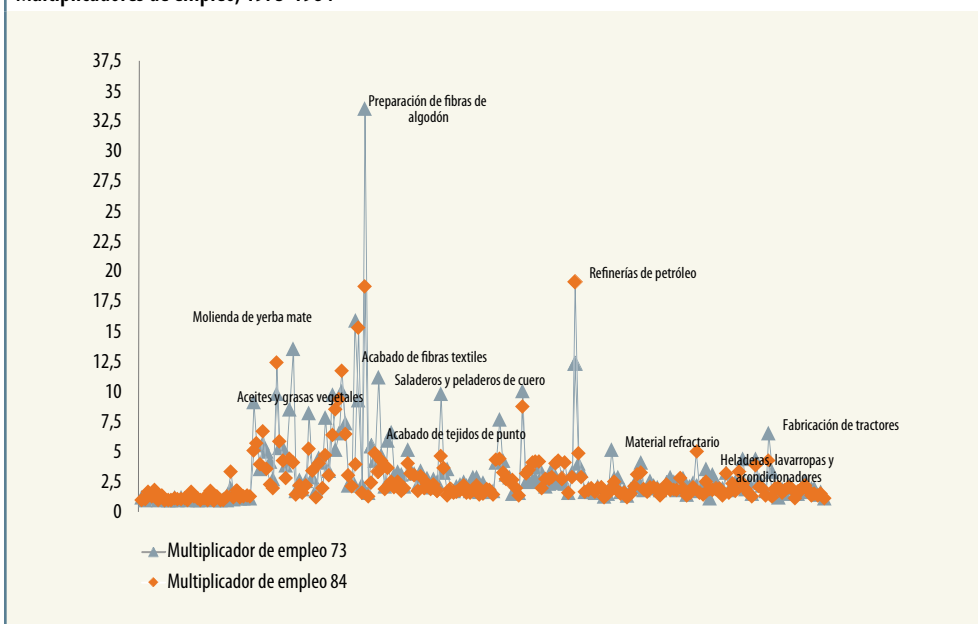
---

3 La razón entre los requerimientos totales (directos e indirectos) y directos de empleo representa el *multiplicador de empleo*, que mide la proporción en que se difunden los requerimientos de una industria hacia otras. Véase, para más detalles, De Miguel y Woyecheszen (2013).

4 En el caso del empleo industrial, la variación entre ambos censos fue positiva (5,4%), aunque se dio una fuerte heterogeneidad.

GRÁFICO 1

## Multiplicadores de empleo, 1973-1984



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz de insumo-producto (MIP) y los censos industriales.

en actividades que frecuentemente mantienen una mayor productividad relativa.<sup>5</sup> En este contexto, las variaciones tanto en los niveles de empleo como de productividad entre estos estratos habrían tendido a ensanchar los diferenciales existentes, acentuando la heterogeneidad estructural.

Entre las ramas que lograron expandir empleo entre extremos se ubicaron, en general, las pequeñas y medianas firmas orientadas mayormente a la producción de bienes de consumo no durables, de bajo dinamismo. Paralelamente, quedaron incluidos dentro de este grupo los productos plásticos, las panaderías y galletitas, entre otros, comúnmente con escasa complejidad técnica y una productividad relativa baja, estancada entre ambos años (Beccaria y Yoguel, 1988).

En el otro extremo, la reducción de las ocupaciones se dio en aquellas actividades que mantenían, en general, una mayor productividad relativa, con comportamientos diferenciados; asimismo, entre los que lograron crecer en actividad (ampliando así la productividad) y quienes mostraron una retracción.

<sup>5</sup> Cociente entre el valor de producción por ocupado de cada rama respecto del valor de producción por ocupado del sector industrial.



Entre los primeros, un rasgo común es haberse beneficiado de los distintos regímenes de promoción instaurados en el marco de la etapa previa (aluminio, parte de la siderurgia), al tiempo que desarrollaron, en mayor o menor medida, la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra.

En cambio, por el lado de las actividades que redujeron la producción, se destaca la pérdida de ocupaciones en el sector automotor y metalmecánico (aeronaves, equipos ferroviarios, motores y turbinas, máquinas y aparatos eléctricos) y en el de hilados, tejidos de fibras textiles y fibras sintéticas y artificiales, los que en conjunto mostraron una incidencia sobre la caída del empleo industrial total superior al 50% (Woyecheszen, 2011).

En lo que respecta a la comparación de las matrices de insumo-producto (MIP) de 1984 y 1997, puede afirmarse que se evidencia tanto una continuidad como, en algunos casos, la profundización de las tendencias descritas. Entre las ramas industriales más afectadas se presentan las fibras, los hilados y la tejeduría, el calzado, las motocicletas, los instrumentos médicos, los buques, las locomotoras y las autopartes (cuadro 1).

Como un todo, promediando la segunda mitad de la década de 1990, ya se evidenciaba el fuerte cambio estructural que terminó afectando, en mayor medida, al empleo industrial (Damill y Frenkel, 2006), tras un proceso regresivo, que presentaba vínculos de ida y vuelta entre patrón de demanda, crecimiento, encadenamientos productivos y distribución del ingreso.

Esta transformación regresiva afectó primariamente a la generación de puestos de trabajo de tiempo completo,<sup>6</sup> la que pasó de un promedio de 36% de la población, entre 1974 y 1980, a 31%, durante los años noventa, para caer luego al 25%, en mayo de 2002<sup>7,8</sup> (gráfico 2).

Uno de los rasgos centrales de la dinámica laboral, en camino hacia la configuración estructural a la que se llegaría en 1997, fue que el sector informal no mostró su carácter de refugio del desempleo, como sí lo había hecho durante el período 1975-1990, absorbiendo entonces mano de obra a partir tanto de la asalarización hacia dentro de los pequeños establecimientos como de las posiciones no asalariadas.

Sin embargo, sí se verificó durante el período un continuo crecimiento de la incidencia del empleo asalariado no registrado (ENR), el que pasó de 26,8% en 1990 a

---

6 Se refiere al empleo pleno, de 35 horas semanales o más (o menos, pero no demandante).

7 Damill y Frenkel (2006) muestran que la caída en el empleo pleno industrial explicó el 66% de este comportamiento.

8 En igual sentido, la tasa de desocupación pasó de 5,4%, en 1974, a 8,6%, en 1991, para crecer luego 10 p.p. adicionales hacia mayo de 2002.

CUADRO 1

## Ranking de requerimientos totales y multiplicador de empleo, 1984-1997

	Requerimientos totales			Multiplicadores		
	1984	1997		1984	1997	
Producción vitivinícola	2	13	⬇️	3	5	⬇️
Fibras, hilados y tejeduría de productos textiles	4	14	⬇️	6	10	⬇️
Aserraderos	5	6	⬇️	57	63	⬇️
Madera y sus productos	7	7	↔️	53	55	⬇️
Productos de panadería	8	16	⬇️	61	64	⬇️
Productos lácteos	12	29	⬇️	7	4	⬆️
Muebles y colchones	13	12	⬆️	60	52	⬆️
Pastas alimenticias	14	23	⬇️	52	46	⬆️
Marroquinería y talabartería	17	21	⬇️	55	37	⬆️
Cemento y productos de cerámica	18	5	⬆️	62	70	⬇️
Calzado y sus partes	19	19	↔️	46	62	⬇️
Otras industrias	21	31	⬇️	56	68	⬇️
Gaseosas, agua mineral y otras no alcohólicas	22	33	⬇️	37	30	⬆️
Curtido y terminación de cueros	24	30	⬇️	17	12	⬆️
Productos de tabaco	25	9	⬆️	5	3	⬆️
Bebidas alcohólicas	26	55	⬇️	4	7	⬇️
Est. metálicas, depósitos y gen. de vapor	27	20	⬆️	54	41	⬆️
Tejidos de punto y prendas de vestir	28	15	⬆️	32	50	⬇️
Otros productos alimenticios	29	27	⬆️	18	27	⬇️
Azúcar	30	11	⬆️	9	8	⬆️
Motocicletas, bicicletas y otros	31	50	⬇️	49	51	⬇️
Inst. médicos, ópticos y de precisión	32	34	⬇️	50	56	⬇️
Fabricación de productos textiles	34	24	⬆️	29	57	⬇️
Carrocerías y remolques	36	26	⬆️	44	47	⬇️
Cacao, chocolate y productos de confitería	37	38	⬇️	19	21	⬇️
Productos de caucho	38	36	⬆️	51	65	⬇️
Jabones, detergentes y cosméticos	39	56	⬇️	14	18	⬇️

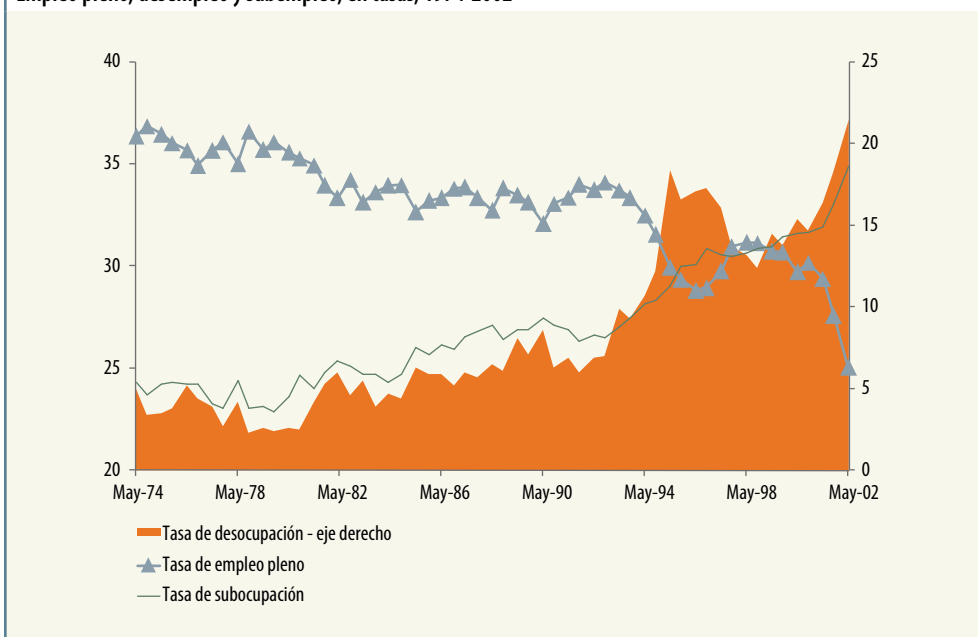
(CONT. CUADRO 1)

Acabado de productos textiles	40	32		20	34	
Edición, impresión y reproducción	41	47		36	45	
Buques, locomotoras y aeronaves	42	52		64	67	
Cerveza y malta	43	63		24	19	
Aceites y subproductos oleaginosos	44	53		2	1	
Productos de papel y cartón	45	46		30	14	
Otros productos químicos	46	60		16	22	
Otros productos metálicos	47	42		48	39	
Maquinaria y equipo	48	48		39	35	
Vidrio y productos de vidrio	49	57		42	43	
Autopartes	50	44		38	53	
Celulosa, papel, cartón y envases	51	45		22	28	
Lámparas eléctricas y eq. de iluminación	52	58		21	33	
Productos de plástico	53	49		45	48	
Aparatos eléctricos, radio y TV	55	43		41	61	
Molienda de trigo y de otros cereales	56	40		13	17	
Tractores y maquinaria agrícola	57	35		40	44	
Art. de cuchillería y ferretería	58	28		47	59	
Alimentos balanceados	59	39		8	11	
Hilos y cables aislados	61	51		35	25	
Cubiertas, cámaras y recauchutado	62	62		34	42	
Pinturas y barnices	63	64		28	24	
Productos medicinales	64	66		26	23	
Vehículos automotores	65	70		27	9	
Siderurgia y metalurgia	66	59		23	32	
Química básica	67	69		15	26	
Materias primas plásticas y caucho sintético	68	65		11	16	
Fertilizantes y plaguicidas	69	68		12	13	
Fibras sintéticas manufacturadas	71	71		43	38	
Refinación de petróleo	73	72		1	2	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kostzer y Mazorra (2004).

GRÁFICO 2

## Empleo pleno, desempleo y subempleo, en tasas, 1974-2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

29,7% en 1991 y marcó 38,3%, durante 2001, con picos superiores a 49% durante la salida de la crisis de 2001-2002<sup>9</sup> (gráficos 3 y 4).

Esta desaceleración continua en la generación neta de empleo pleno durante los años noventa también implicó un fuerte empeoramiento del panorama distributivo, cuyo deterioro resultó particularmente intenso en el período, pasando en términos del índice de Gini de 0,465, a principios de la década, a 0,522, hacia inicios de la siguiente.

Asociada con todas estas dinámicas, la incidencia de la pobreza mostró un persistente aumento, afectando a cerca del 40% de los hogares durante el primer semestre de 2002, es decir, en más de 25 puntos porcentuales por encima de los registros de 1991.<sup>10</sup>

La informalidad laboral emerge así, por un lado, como una manifestación peculiar de la heterogeneidad estructural, representando una fracción importante de la estructura

9 También han sido relevantes los cambios en varias de las regulaciones laborales sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, lo que afectó en particular la inestabilidad de los puestos creados. Véanse, por ejemplo, Altimir y Beccaria (1999) y Beccaria y Maurizio (2003).

10 Para un mayor análisis, véanse Altimir, Beccaria y González Rozada (2002) y Beccaria y González (2006).

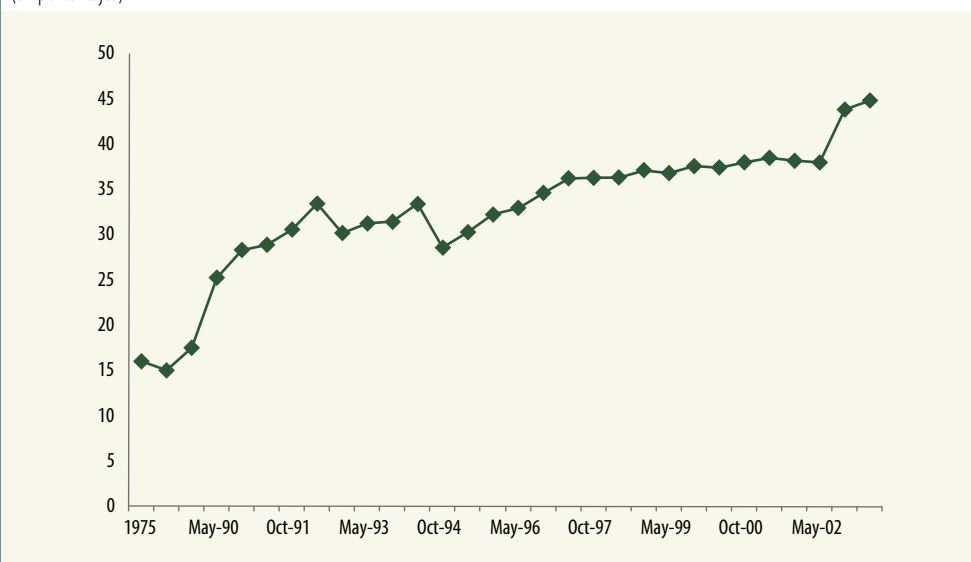
ocupacional argentina (superior al 30%), pero, al mismo tiempo, se constituye como un límite concreto a la intensidad de los cambios estructurales hacia el interior de la matriz productiva, puesto que atenta contra la generación y distribución de los ingresos, la trayectoria de las corrientes de inversión-ahorro y la capacidad de acumulación.

En síntesis, se trata de categorías que resumen las complejas interrelaciones entre los rasgos derivados de las formas de organización internacional y nacional de la producción, el patrón macroeconómico, las capacidades tecnológicas, institucionales y sociales y las competencias microeconómicas endógenas, las que deberán abarcarse de manera integral, si se pretende reducir de forma significativa la heterogeneidad estructural que aún persiste en el país.

### GRÁFICO 3

#### Evolución del empleo asalariado no registrado (ENR), 1975-2002

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

## 2. Avances y desafíos actuales: de la restricción externa al cambio estructural

Desde 2003, la economía argentina logró una notable recuperación de sus niveles de actividad y empleo, revirtiendo la anterior trayectoria hacia el aumento de la desocupación, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y la pobreza.

Al mismo tiempo, el marcado aumento de precios de muchos de los bienes que conforman la canasta de exportación ayudó a relajar los umbrales históricos de la restricción externa, viabilizando lo que sería, en consecuencia, un marcado aumento de la demanda, tanto interna como externa.

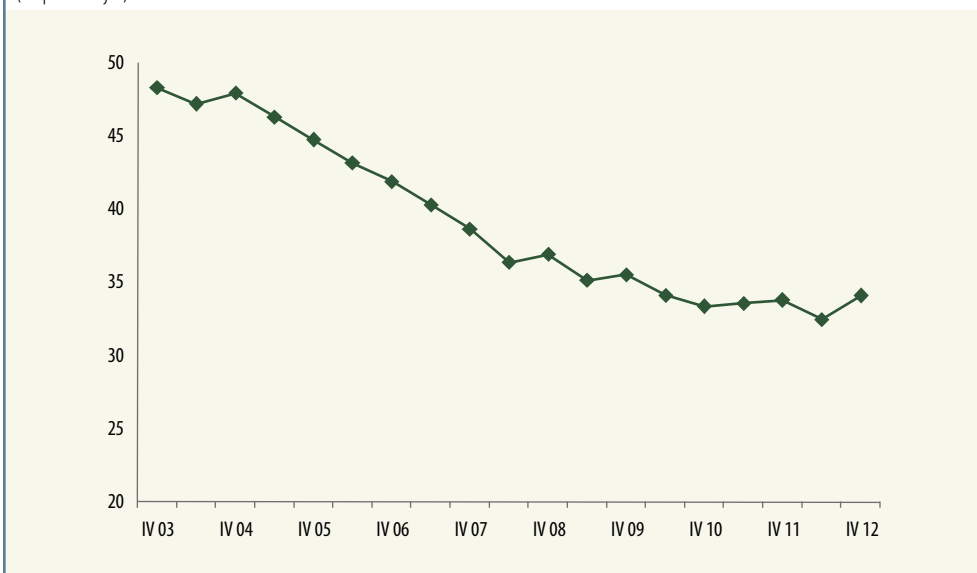
Así, junto a la paulatina normalización en el uso de la capacidad instalada (desde un nivel apenas superior al 50% en el sector industrial), se desató un notable aumento en la generación neta de empresas, fundamentalmente de pequeñas y medianas, muy importante durante todo el período (en 2004, por ejemplo, superó el 10% anual).

La recomposición y ampliación del *stock* de empresas se conjugó, asimismo, con la generación de empleo pleno (de un piso de 25% de la población total, en mayo de 2002, se pasó a más del 38% en la actualidad), así como con una fuerte reducción del ENR, de más de 15 p.p. (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Evolución del empleo asalariado no registrado (ENR), 2003-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Esta menor incidencia estuvo asociada, entre otros factores, con la dinámica que adquirió la heterogeneidad estructural durante el período, la cual operó hacia la reversión –al menos parcial– de las fuertes diferencias de productividad que se presentaban entre los estratos productivos, respondiendo con mayor generación de

empleo formal y absorción de mano de obra desde los segmentos menos estructurados<sup>11</sup> (Woyecheszen, 2011).

No obstante esto, hacia delante persisten importantes desafíos, que no se vinculan solo con la incorporación y la difusión tecnológica sino también con la diversidad y la profundidad productiva, y con la necesidad de fortalecer numerosos encadenamientos intra e intersectoriales, bajo los cuales se reproducen hoy, de manera ampliada, limitantes estructurales que son de larga data.

Los desequilibrios marcados en el tejido industrial han estado en el centro de los recurrentes ciclos de crecimiento y de estrangulamiento externo, a que ha sido sometida la mayor parte de las economías periféricas durante la segunda mitad del siglo XX, mediante una dinámica perversa que acentuaba de forma creciente la inserción dependiente en la economía internacional. En los términos conceptuales de este estudio, la consideración de esta restricción externa adquiere importancia, debido a que la creciente elasticidad-ingreso de las importaciones puede limitar seriamente los efectos positivos que genera el aumento de la demanda efectiva sobre el crecimiento del producto en el largo plazo.

En un estudio reciente (Sarabia y Woyecheszen, 2013) se analizó, en particular, el impacto de un *shock* exógeno de demanda final sobre distintos sectores de actividad, y se encontró que la mayor generación de empleo (necesaria para absorber la aún elevada incidencia de la informalidad laboral) coincide con aquellas tramas que imponen mayor presión sobre el balance de pagos, debido a que se acelera la importación de los insumos necesarios para su producción.<sup>12</sup>

En este marco, las claves para acelerar la generación de empleo formal implican la aplicación de un conjunto de acciones complejas y de gran envergadura, orientadas directa e indirectamente al cambio estructural de la matriz productiva.

En efecto, la matriz productiva continúa mostrando, a pesar de los significativos y recientes avances, rasgos de una industrialización fragmentada, producto de décadas de desarticulación y desintegración productiva, la cual se manifiesta no solo como una fuerte correlación entre el nivel de actividad y la importación de bienes intermedios, partes y piezas para la producción, sino también como una incidencia

---

11 Respecto del dinamismo en el empleo de los sectores mano de obra intensivos, se destacaron las actividades de confecciones y textiles, muebles y colchones, calzados e impresión, en tanto que en aquellas actividades con mayor contenido de ingeniería resaltaron los casos de productos elaborados de metal, maquinaria y productos metálicos para uso estructural, entre otros.

12 Esta fuerte propensión del sector industrial a importar, fundamentalmente bienes de capital, sus partes y piezas, y bienes intermedios, se manifiesta en la magnitud del déficit en manufacturas de origen industrial (MOI), el que se mantuvo en torno de los USD 30.000 millones, durante los últimos años.

y persistencia de la informalidad laboral, que de ese modo se erige como una forma peculiar de heterogeneidad estructural.

Este ha sido, históricamente, un límite concreto (y acumulativo) a los procesos de crecimiento sostenido en las economías semiindustrializadas, operado mediante una tendencia recurrente a generar presiones sobre el balance de pagos, en tanto queda sujeta la estabilidad temporal de todo el proceso a la disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones o, en su defecto, del endeudamiento externo. Por este motivo, es tan importante modificar los patrones adversos de especialización, como así también el hecho de revertir la inserción desfavorable en el comercio internacional, pues ambos son elementos que potencian la informalidad en el nivel nacional.

### 3. Lineamientos de política

#### Aspectos generales

Hacia delante, a la luz de lo expuesto en este documento, parece evidente que la economía argentina necesita sostener tasas de crecimiento elevadas, a fin de cerrar al menos parte de las brechas que separan al país de las naciones desarrolladas. En particular, se destaca la centralidad de la demanda efectiva en el proceso general, como clave de la dinámica económica, tanto de corto como de largo plazo.

La evidencia existente sugiere que el nivel y la tasa de crecimiento de la demanda no solo expanden la capacidad productiva, por medio del acelerador de la inversión, sino también que variaciones en la demanda tienen efectos permanentes en el largo plazo, que afectan positivamente las dinámicas de la inversión y de la productividad.<sup>13</sup>

En lo referente a las políticas de corte estructural, deberían contemplarse en primer lugar aquellos elementos que hacen a la competitividad sistémica, como la provisión de infraestructura (transporte, energía, comunicaciones) y el fortalecimiento de la educación (cobertura y calidad, fortalecimiento de los centros para la formación profesional, cooperación con universidades y sindicatos).

En segundo lugar, el fortalecimiento y el desarrollo continuo de la institucionalidad intermedia resultará clave para la ampliación, coordinación, difusión y sostenibilidad de las herramientas de apoyo a los establecimientos de menor tamaño, donde no es casual que se incremente la coincidencia entre baja productividad y precariedad laboral. Este desarrollo incluye desde brindar mayor acceso a la información y el

---

13 Véanse Ocampo (2005) y Serrano y Freitas (2007).



financiamiento, pasando por la formación de mandos medios, hasta la promoción de la inversión y de la asociatividad.

En tercer lugar, como criterio de política para la promoción y difusión de innovaciones, encadenamientos productivos y cadenas de valor deberán considerarse seriamente esquemas de planificación que incluyan el análisis e identificación de la capacidad competitiva sistémica de distintos territorios, junto a los potenciales productivos en términos sectoriales, fijando objetivos claros y aplicando esquemas de seguimiento y control.

Ello implica, entre otras cosas, la planificación del desarrollo sectorial y el emplazamiento local de la producción de distintos rubros hoy ofertados por potencias industriales tradicionales y emergentes, lo que plantea un desafío no menor de política industrial, para corregir insuficiencias en inversiones productivas, innovación y desarrollo tecnológico, ampliaciones de escala, capacitación de mano de obra, etc.

En términos sectoriales, los principales resultados de este trabajo confirman la relevancia de profundizar el análisis de los eslabonamientos productivos y sus vínculos en varias direcciones, para lo cual contar con relaciones de insumo-producto actuales reviste una importancia primaria, pues se convertirá en el punto de partida de una planificación estratégica de trazo fino.

Los lineamientos expuestos suponen trabajar en la creación y el fortalecimiento de distintos eslabonamientos a lo largo de la totalidad de la malla productiva, tanto hacia delante (clave para la generación de valor y el ahorro de divisas) como hacia atrás, movimiento de particular importancia a la hora de dinamizar el mercado de trabajo, debido a los efectos de arrastre en la generación indirecta de empleo (Hirschman, 1958).<sup>14</sup>

En el primer caso, aparecen rubros como la siderurgia, los servicios profesionales, el cultivo de cereales y oleaginosas, la industria química y petroquímica, entre otros, que son pasibles de recibir distintas estrategias de política, que van desde un fuerte apoyo a la inversión (en montos y plazos) hasta el incremento de la demanda, con el propósito de alcanzar la escala necesaria para viabilizar en sí mismos los proyectos de inversión.

Similares consideraciones merecen aquellos sectores con capacidad de arrastre aguas arriba y aguas abajo, como los de fibras, hilados y tejeduría de textiles, materias primas plásticas, productos plásticos, celulosa y papel, pues se trata de actividades clave no solo por sus efectos sobre el empleo, sino porque se constituyen como los ejes sobre los cuales incrementar la competitividad sistémica de la economía.

---

14 Véanse Coatz, García Díaz y Woyecheszen (2011), para conocer una estimación de los encadenamientos en el caso argentino.

Otro eje de relevancia ha sido y es la necesidad de agregar mayor valor a la producción primaria, un gesto clave no solo para ampliar la generación de divisas sino también las oportunidades de empleo y salario, expandiendo los rubros de exportación hacia productos elaborados en el grupo de los lácteos, aceites, carnes, frutas y hortalizas o alimentos para animales, entre otros.

Esto implica una serie de encadenamientos no solo sectoriales (servicios de apoyo tecnológico, asistencia técnica, producción de implementos, equipos e instalaciones industriales), sino también institucionales, que serán fundamentales para el desarrollo y la difusión de capacidades hacia el resto del sistema. Además, los segmentos que eslabonan (efectiva o potencialmente) hacia atrás resultan de importancia primaria, debido a que concentran las oportunidades en materia de absorción de las ocupaciones en el estrato de menor productividad. Al indagar hacia dentro del sistema, aparecen ramas fundamentales como la construcción, el transporte de pasajeros y diversos servicios, así como aquellas tramas industriales que dieron cuenta de la mayor parte de la expansión del empleo durante el período de la posconvertibilidad: calzado, cuero, fabricación de productos textiles, madera y muebles, y metalmecánica.

En general, se trata de sectores predominantemente PyME, con mayor intensidad en el uso de mano de obra y grandes desafíos respecto de la incorporación de ciencia y tecnología, lo que requiere de esquemas integrales de apoyo, preferentemente en torno de mesas de implementación bi o tripartitas, según el caso, para el diseño y seguimiento de los objetivos y acciones que se vayan delineando. Entre las acciones propuestas las que se sugieren a continuación adquieren particular relevancia.

- Identificar los eslabones débiles de cada cadena de valor y delinear regímenes específicos de promoción, condicionados y flexibles a resultados previamente pautados, entre los que se destacan la reinversión de utilidades, la exportación, la nacionalización de partes y piezas y la generación de empleo.
- Crear agrupamientos industriales temáticos, ampliando así economías de escala mediante el apoyo institucional, los beneficios fiscales y crediticios, y el desarrollo de proveedores, entre otros. En casos particulares, los agrupamientos pueden resultar decisivos para focalizar en actividades de alta incidencia de informalidad laboral, como ser la cadena textil y de indumentaria.
- Brindar capacitación específica según sectores de actividad, incluyendo oficios, uso y manejo de nuevas tecnologías, y desarrollo de calidad. En este contexto, el fortalecimiento de centros de educación productiva en torno al desarrollo de parques industriales puede resultar decisivo no solo para las empresas que conforman el polo productivo, sino incluso para las externas, al explotar economías de aproximación.

- Promover la asociatividad entre las empresas, condicionando esquemas de aportes no reembolsables o créditos subsidiados a la conformación de distintas figuras, que facilitarían la formalización de muchas actividades de pequeña escala.
- Respecto de la política comercial externa, fortalecer las acciones para la defensa del mercado interno y el apoyo a la inserción en mercados externos (capacitación para la primera exportación, presencia en ferias internacionales, posicionamiento de marcas argentinas, misiones inversas). Promocionar el “compre nacional”.
- Ampliar las capacidades y la incorporación de conocimiento, tecnología y diseño a lo largo de toda la cadena de valor y asistir en la implementación de normas técnicas y de calidad. Para ello, resulta clave el desarrollo y fortalecimiento de laboratorios que realicen certificaciones, controles y homologación de piezas, partes y máquinas, así como fortalecer a los ya existentes. Además, será fundamental incorporar el empleo de TIC, mediante la participación de los distintos actores que forman parte del sistema de innovación.

Como primer paso, en camino de ir fortaleciendo la densidad de los eslabonamientos hacia dentro de las tramas citadas, se plantea la relevancia de profundizar el apoyo a la integración nacional de partes, en equipos asociados con las principales actividades de exportación de Argentina, no solo respecto de la recolección y el traslado de la producción primaria, sino también y de manera creciente respecto de aquellas tramas que hacen a la mecanización y el procesamiento.

Este constituye un camino clave para ir ensanchando el espacio de productos en el sentido que plantea Ocampo (2011), facilitando el desarrollo de las capacidades internas para la fabricación de otros equipos (orientados a la industria gráfica, textil, alimenticia y minera, por ejemplo) y el incremento de una escala que viabilice inversiones costosas en fundición, forja y mecanización, indispensable para la sustitución de importaciones de conjuntos y subconjuntos intermedios.

Es esperable que los avances que se vayan generando en las distintas tramas induzcan, asimismo, un desarrollo mayor de *software* y –al menos parcialmente– en electrónica, de forma de generar oportunidades hacia el interior de ciertos electrodomésticos, equipos de comunicaciones y en la automatización de los procesos agroindustriales. En esencia, se trata de una estrategia concreta para elevar la productividad global en el mediano y el largo plazo, debido a que se trata de sectores transversales a la totalidad del tejido productivo (Fajnzylber, 2006).

## 4. Comentarios finales y conclusión

Una macroeconomía orientada a sostener una demanda efectiva pujante constituye un aspecto clave en todo proceso de desarrollo, debido a que acelera la inversión e incrementa la productividad, generando efectos persistentes sobre el producto potencial.

Sin embargo, las asimetrías estructurales que todavía perduran imponen una serie de desafíos que deberán ser sorteados en el marco de un plan de desarrollo que tienda a la homogeneización del tejido productivo nacional, absorbiendo las ocupaciones de los estratos de mayor informalidad, en el marco de un aumento de la productividad media de la economía.

Lo descrito responde a una larga tradición en países como Argentina, donde la heterogeneidad estructural limita seriamente los efectos derivados del aumento de la demanda, tendiendo, en cambio, hacia la insuficiencia de divisas debido al diferencial existente entre elasticidades e ingreso de importaciones y exportaciones.

Al mismo tiempo, las tendencias vigentes en el patrón de crecimiento mundial de las últimas cuatro décadas, de desarticulación de numerosas cadenas de valor y de pérdida sistemática de participación del salario en el producto, extendieron los efectos perversos hacia el aumento de la informalidad, reproduciendo de manera ampliada los rasgos de una inserción internacional dependiente.

Para acelerar el crecimiento, la economía argentina requiere de una estructura productiva más densa, con mayor generación y difusión de conocimiento y con encadenamientos productivos más profundos, factores clave no solo para disipar la restricción externa, sino también para conducir una fuerte transformación en la estructura ocupacional.

Se espera que esto último vaya ampliando las escalas sectoriales que viabilicen la sustitución paulatina de determinadas importaciones en los segmentos de mayor contenido tecnológico, induciendo, al mismo tiempo, la construcción y el fortalecimiento de distintas capacidades productivas e institucionales, cuyos resultados resultarán acumulativos y comenzarán a observarse a mediano plazo.

Claro está que la transición misma hacia una planificación estratégica de cambio estructural no resulta sencilla, sobre todo conociéndose los conflictos que pueden sucederse entre los derechos, los recursos, los patrones distributivos y los diseños institucionales. Una vez más, todo lo dicho demuestra la necesidad de profundizar el diálogo social, en todas las instancias que hoy, como ayer, resultan decisivas.

## Bibliografía

- Altimir, O. y Beccaria, L. 1999. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina". Serie Reformas Económicas N° 28. CEPAL, julio.
- Altimir, O., Beccaria, L. y González Rozada, M. 2002. "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000". *Revista de la CEPAL* N° 78. Santiago de Chile, CEPAL.
- Beccaria, L. y González, M. 2006. "Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina". *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. México, UNAM.
- Beccaria, L. y Yoguel, G. 1988. "Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el período 1973-1984". *Desarrollo Económico* V. 27, N° 108 (enero-marzo).
- CEPAL. 2004. "Desarrollo productivo en economías abiertas" (LC/G.2234 (SES.30/3)). Documento preparado para el Trigésimo período de sesiones de la CEPAL (San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio). Santiago de Chile, CEPAL.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. 2006. "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural". *Revista de la CEPAL* N° 88. Santiago de Chile, CEPAL.
- Coatz, D., García Díaz, F., Woyecheszen S. 2011. "El rompecabezas productivo en Argentina. Una mirada actualizada para el diseño de políticas para el desarrollo". Artículo presentado en *Boletín Informativo Techint*.
- Damill, M. y Frenkel, R. 2006. "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera". *Revista de la CEPAL* N° 88. Santiago de Chile, CEPAL.
- De Miguel, M. y Woyecheszen, S. 2013. "Planificación económica y matriz productiva". *Revista Peronistas para el Debate Nacional*, N° 11.
- Fajnzylber, F. 1975. "What is wrong with economic theory?". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, N° 3. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- . 2006. *Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Kostzer, D. y Mazorra, X. 2004. "Estrategias de crecimiento y de generación de empleo en Argentina". Serie Documentos de Trabajo N° 14. Buenos Aires, OIT.
- Ocampo, J. 2005. "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo", en *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*. Bogotá, ECLAC, BANCO MUNDIAL y ALFAOMEGA.
- . 2011. "Macroeconomía para el desarrollo, políticas anticíclicas y transformación productiva". *Revista de la CEPAL* N° 104. Santiago de Chile, CEPAL.
- Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT. ARG/87/003 "Estimación de requerimientos directos e indirectos de empleo para 210 ramas productivas (1973 y 1984)". Informe N° 4.
- . "Reestructuración productiva y empleo: algunas conclusiones preliminares a partir de ocho estudios de rama".
- . "La problemática ocupacional en un contexto de crisis: Argentina, 1976-1984".
- . "El empleo en la industria: ajuste al ciclo y heterogeneidad interna". Documento de Trabajo N° 6.
- Sarabia, M. y Woyecheszen, S. 2013. "Does industrial development really matter for job-rich growth? Impacts on employment and income distribution in Argentina from a structural analysis". 3rd Conference on Regulating for Decent Work. Ginebra, OIT.
- Serrano, F. y Freitas, F. 2007. "El supermultiplicador sraffiano y el papel de la demanda efectiva en los modelos de crecimiento". *CIRCUS - Revista Argentina de Economía* Año 1: pp. 21-37.
- Woyecheszen, S. 2011. "Heterogeneidad estructural e informalidad laboral en Argentina". Tesis de Maestría en Economía. Buenos Aires, FCE-UBA.

# Segunda Parte

Informalidad, empleo de bajos  
salarios y segmentación  
laboral





# Capítulo IV

---

## Informalidad, ingresos laborales y papel del salario mínimo

*Fernando Groisman*

### Introducción

El establecimiento de un salario mínimo legal es un poderoso instrumento de política destinado a preservar las remuneraciones de los trabajadores con menores calificaciones o con escaso poder de negociación. Su objetivo explícito es garantizar la paga de una cuantía suficiente que les asegure al trabajador y a su familia condiciones dignas de vida. La Constitución de la Nación Argentina establece que todos los trabajadores deben tener acceso a condiciones dignas y justas de trabajo, incluido el derecho a un salario mínimo. En este sentido, la Ley N° 16.459 regula la aplicación del Salario Mínimo, Vital y Móvil (así denominado en esa legislación) y fue promulgada el 14 de junio de 1964 con el objetivo declarado de impedir la explotación de los trabajadores en los sectores que poseen un potencial exceso de oferta de trabajo, para garantizar una renta mínima adecuada y para mejorar los salarios de los trabajadores más pobres.<sup>1</sup>

Además, la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 de 1974 define el salario mínimo vital para todos los trabajadores de al menos 18 años, con solo algunas excepciones, como “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión”.

---

1 Hacia fines del siglo XIX y principios del XX tuvo lugar en gran parte de la región latinoamericana un intenso proceso de formación y consolidación del sindicalismo, que se vio coronado con la sanción de leyes protectoras del trabajo que incorporaban cuestiones relativas tanto a la negociación colectiva como a las remuneraciones. Desde ese marco, el salario mínimo se instaló como un mecanismo de regulación que buscaba atender a aquellos trabajadores excluidos de la sindicalización y de la contratación colectiva. Para más detalles, véase Zapata (2002).



Desde fines del siglo XIX la fijación por ley de un salario mínimo<sup>2</sup> ha constituido un mecanismo habitual en las economías modernas al que se recurre, aunque no exclusivamente, para morigerar los efectos que las recesiones y crisis económicas suelen producir sobre los salarios de los trabajadores. De este modo, la imposición de un mínimo salarial ha estado orientada a sostener las remuneraciones de aquellos asalariados más vulnerables a la reducción de sus salarios, fundamentalmente, mujeres y jóvenes de ciertos sectores de actividad –piénsese, por ejemplo, en los talleres textiles de Inglaterra en los albores del siglo XX–, así como hombres que realizaban tareas pobremente remuneradas y de baja calificación. La política del salario mínimo se ha ido extendiendo velozmente desde entonces y, en la actualidad, alrededor del 90% de los países presenta regulaciones en la materia.

En los últimos años, en varios países de América Latina y el Caribe, incluso puede afirmarse que se ha intensificado el uso de la política de salario mínimo. Si bien no en forma excluyente, el uso de este instituto laboral ha sido uno de los dispositivos que ha ganado cierto protagonismo entre las opciones de política salarial ya desde comienzos del nuevo siglo. Junto con un abanico amplio de políticas laborales activas, en la región se ha constatado una marcada actualización del valor del salario mínimo en torno al 40% en términos reales, entre los dos extremos de la primera década del corriente siglo (OIT, 2010). En este sentido, Argentina es un caso paradigmático, ya que el salario mínimo se modificó en forma reiterada, entre 2002 y 2014, en nada menos que 24 ocasiones, mientras que el monto nominal de mínimo salarial legal se multiplicó por dieciocho durante el mismo período (véase el cuadro A-1 del anexo).

Las funciones del salario mínimo también se han ido complejizando conforme se amplió el rango de objetivos que su uso permitió alcanzar. En efecto, además de constituir un umbral salarial para los trabajadores con limitado poder de negociación, la aplicación de la política de salario mínimo facilita el logro de mayores niveles de equidad social. Esto ocurre toda vez que el establecimiento de un nuevo nivel de su valor ubica al salario mínimo por encima de las remuneraciones de los trabajadores menos calificados. Si bien el impacto sobre las remuneraciones no se limita al extremo inferior de la distribución de los salarios, sino que también acarrea cambios sobre el conjunto de la escala de ingresos laborales, sus efectos se van diluyendo hacia la parte superior, tendiendo a implementarse una mayor homogeneidad salarial.

En la misma dirección hacia mayores índices de equidad, contribuye su función como instrumento macroeconómico, en tanto influye sobre el nivel de consumo doméstico especialmente de los sectores de más bajos recursos. De ello se desprende,

---

2 Los primeros antecedentes se remontan a 1894 (*New Zealand Industrial Conciliation and Arbitration Act*) y 1896 (*Factories and Shops Act*) en Victoria, Australia. El sistema se extendió rápidamente y, en 1909, se sancionó en Gran Bretaña uno similar, con la *Trade Boards Act*.

además, su función como dinamizador de la producción. De esta forma, el salario mínimo conforma un instrumento de política pública para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Las políticas de salario mínimo en los países de la región latinoamericana se encuentran inmersas en una peculiar controversia, debido a la elevada informalidad que caracteriza a los mercados laborales. Se ha enfatizado que si el salario mínimo se incrementa podría inducir a los empleadores a evadir su cumplimiento, alentando indirectamente la informalidad de las relaciones laborales. Complementariamente, en ausencia de posibilidades de evasión debido a un estricto control por parte del Estado, también podría animarse la rescisión del vínculo laboral y ocasionar desocupación y un posterior recrudecimiento de la informalidad, pues el segmento de nuevos desocupados tendría por destino la búsqueda de un empleo informal.

De lo dicho se desprende que los aumentos en el salario mínimo –que por definición atañen solo a los trabajadores en los puestos formales de la economía– podrían impactar negativamente sobre las remuneraciones de los trabajadores informales.

Sin embargo, de manera antagónica a lo que establecen estas visiones, cabe destacar que si la actualización de los salarios mínimos obedeciera, por ejemplo, a una activa participación de los sindicatos, las probabilidades para el incumplimiento de la normativa se estrecharían. Por lo mismo, sería esperable que aumentarían las transiciones desde la informalidad hacia la formalidad, debido a un mayor rigor en el control de la normativa laboral.<sup>3</sup> En este caso, el resultado esperable es el de obtener una reducción en el volumen del empleo informal.

En este capítulo se analiza el alcance y la cobertura del salario mínimo en Argentina. Para ello, se procedió a estimar su importancia en términos de la protección lograda sobre la fuerza de trabajo, distinguiendo entre los trabajadores asalariados registrados y los no registrados en la seguridad social. Complementariamente, se examinó el valor alcanzado por el mínimo salarial con relación a la estructura de remuneraciones vigente en cada período. Luego, se procedió a explorar la validez de la hipótesis del salario mínimo como valor de referencia para las remuneraciones de los trabajadores formales e informales, mediante la utilización de funciones Kernel de la distribución salarial. Por último, tómesese en cuenta que, para realizar las estimaciones, se hizo uso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC).

El capítulo se encuentra organizado en tres secciones. En la que sigue se presentan someramente los mecanismos o canales de ajuste por medio de los cuales el mercado de trabajo reacciona ante cambios en el salario mínimo. En la segunda

---

3 En la mayoría de los países de la región funcionan Consejos de salarios o Comisiones tripartitas integradas por los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empresarios. Cabe observar, no obstante, que en Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile la facultad de fijar y actualizar los mínimos salariales recae esencialmente sobre el gobierno.

sección se expone la evidencia descriptiva y analítica, mientras que en la última sección se enumeran las reflexiones finales.

## 1. Algunas consideraciones acerca del rol del salario mínimo, el empleo y las remuneraciones

El argumento central acerca de los presumibles efectos contractivos sobre el empleo que acarrearía el establecimiento de un salario mínimo es que tal umbral obstaculiza el ajuste a la baja de las remuneraciones. De modo tal que los empresarios se ven forzados a prescindir de contratar a nuevos trabajadores o a reducir la plantilla de trabajadores corriente, con el propósito de no afectar su estructura de costos. A pesar de la razonabilidad que se le ha otorgado a esta concepción la evidencia internacional recabada refleja –en el mejor de los casos– impactos negativos limitados sobre el nivel de empleo.<sup>4</sup>

El tema se complejiza en los mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad.<sup>5</sup> Una extensión del esquema de funcionamiento clásico asume que se producirán desplazamientos de trabajadores desde el sector formal hacia el informal y, en consecuencia, que habrá un efecto negativo en el empleo del primer sector pero positivo en el segundo. En otras palabras, se está anticipando que, ante aumentos en el salario mínimo, se producirá un incremento de la informalidad. Sin embargo, nuevamente, la evidencia no convalida esta presunción teórica.

En cambio, los efectos de los cambios en el salario mínimo pueden ser mejor comprendidos si se recurre a esquemas de funcionamiento de los mercados de trabajo que no son perfectamente competitivos y a la idea de la existencia de una multiplicidad de canales por medio de los cuales discurren los impactos. En efecto, una creciente línea de investigación se ha enfocado en discernir los canales de ajuste a través de los cuales operaría la morigeración del impacto negativo que teóricamente se le asigna a este instituto en los modelos competitivos de funcionamiento del mercado de trabajo.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, se ha subrayado que el mínimo salarial puede impactar sobre la composición del empleo, la estructura de remuneraciones y los costos de rotación, entre otras variables de funcionamiento

---

4 Efectivamente, tanto las investigaciones desarrolladas durante los años setenta y ochenta, con base mayoritariamente en la economía de los Estados Unidos (Gallasch, 1975; Gardner, 1981; y Brown *et al.*, 1982), como la más reciente ola de investigación, confirman ese panorama (Neumark y Wascher, 2006). Desde enfoques diferentes se ha venido presentando una posición más definida en favor de efectos positivos sobre el empleo –o en todo caso de signo negativo pero de escasa significatividad económica– (Lawrence, Katz y Krueger, 1993; Card y Krueger, 1994; Dickens, Machin y Manning, 1999; Dube, William y Reich, 2010 y 2012).

5 El análisis de los efectos del salario mínimo en mercados laborales segmentados reconoce en Welch (1974), Gramlich (1976) y Mincer (1976 y 1984) las contribuciones más relevantes.

6 Véase Hirsch, Kaufman y Zelenska (2013).

de las firmas, antes que sobre el volumen de empleo. De ello se desprende que no puede anticiparse que el aumento del salario mínimo provoque desocupación o informalidad, si bien esta cuestión requiere de evidencia empírica.

Desde el punto de vista teórico, por otro lado, cabe llamar la atención sobre los modelos alternativos del enfoque competitivo más clásico. Precisamente, la gran mayoría de los mecanismos de ajuste a los cuales se hizo referencia son inexistentes en mercados competitivos. En este sentido, ocupan un lugar relevante tanto el modelo institucional como el de monopsonio dinámico.

Bajo el primero de estos modelos las respuestas a aumentos del mínimo salarial legal se ubicarían en torno a la búsqueda de mecanismos que mejoren la productividad y que promuevan la reorganización del trabajo, así como la búsqueda de una mayor intensidad del trabajo. Bajo el mismo paradigma, el aumento del poder de compra (y de consumo) de los trabajadores de bajos salarios puede aumentar las ventas de una firma, de tal forma que se descontaría parte del efecto presuntamente negativo del aumento del mínimo salarial. Es claro, además, que esto podría redundar en aumentos en el empleo.

Por otro lado, en los modelos de monopsonio dinámico se retoma la idea de un poder discrecional por parte de las empresas en la fijación de los salarios, cuando en el mercado de trabajo se presentan costos de fricción. Puntualmente, los empleadores enfrentan costos adicionales al tener que contratar nuevos trabajadores que se desprenden de las fricciones existentes en el mercado laboral (por ejemplo, por déficit de transporte). Desde el punto de vista de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores calificaciones, tal mecanismo induce a que limiten su búsqueda de empleo dentro de las zonas en las que residen. Así, las firmas deben elevar los salarios ofrecidos por encima de la remuneración vigente o esperar a que se llene cada vacante, asumiendo los costos implícitos que ello acarrea para la producción de la empresa. En consecuencia, bajo monopsonio, las firmas no contratarían a los nuevos trabajadores que necesitan, lo que implicaría que operaran por debajo de su nivel máximo de eficiencia. En todo caso, el hecho de que paguen remuneraciones inferiores a las de mercado obedece a que sacan ventaja de la posición más vulnerable que tienen los trabajadores, debido a los costos en que incurrirían si decidiesen abandonar ese empleo y buscar otro.

Por lo tanto, en este escenario, la suba del salario mínimo puede llevar a las firmas a ubicarse más cerca de su nivel óptimo de eficiencia y a aumentar el empleo y los salarios. El canal de ajuste preferente en condiciones de monopsonio dinámico es que, ante aumentos en el salario mínimo, se reducirían los costos de rotación de la fuerza de trabajo en el caso de las empresas que contratan mayoritariamente trabajadores de bajos salarios. También se puede establecer una analogía para las firmas del sector informal.

## 2. Evidencias para el caso de Argentina

Durante el lapso transcurrido entre 2004 y 2013 el mercado de trabajo argentino mostró un comportamiento muy sobresaliente. Efectivamente, la tasa de empleo se incrementó cinco puntos porcentuales, la desocupación se redujo a menos de la mitad de la vigente en 2004 y tanto la proporción de empleos informales –en el conjunto de los ocupados– como la correspondiente a aquellos trabajadores asalariados no registrados –respecto del total de los asalariados– disminuyeron sensiblemente, en casi 6 p.p. y 9 p.p., respectivamente. La diferencia entre ambas proporciones revela el fuerte dinamismo que mostró el empleo asalariado y, en particular, los puestos de trabajo que se registraron en la seguridad social (véase el cuadro A-2 en el anexo).

De modo similar, los ingresos laborales se incrementaron en sintonía con la evolución del mercado de trabajo que se acaba de describir. Así puede observarse que el ingreso promedio de los ocupados se sextuplicó en términos nominales al cabo de este decenio (véase el cuadro A-2 del anexo). También se aprecia una marcada homogeneidad en la pauta de crecimiento nominal entre los distintos segmentos de trabajadores. En este contexto, se destaca el mayor incremento relativo del salario mínimo, el que se multiplicó por algo más de ocho, obedeciendo fundamentalmente a la fuerte recomposición del mínimo salarial legal entre 2004 y 2005. Tal evolución nominal también conllevó un mejoramiento en términos reales. En definitiva, puede estimarse que el poder adquisitivo del salario mínimo se multiplicó por dos en el decenio transcurrido entre 2003 y 2013.<sup>7</sup>

Específicamente hacia el 2013, la proporción de asalariados<sup>8</sup> con remuneraciones inferiores al salario mínimo fue de 13%, mientras que ascendió a 32,5% para el total de los trabajadores ocupados (véase el cuadro A-3 del anexo). Estos guarismos reflejan un sensible aumento respecto de la situación vigente en 2004. Tal como se mencionó antes, ello respondió al marcado incremento del mínimo legal ocurrido hacia 2005.

La relativa estabilidad en la estructura de perceptores, según su ubicación respecto del salario mínimo, sugiere que los incrementos en su valor acompañaron las variaciones en las remuneraciones del conjunto de los asalariados. Tal pauta de comportamiento refleja el papel de este instituto laboral, como sostén del poder de compra de los salarios de aquellos trabajadores que poseen menores calificaciones.

7 Según estimaciones propias.

8 El universo de análisis quedó compuesto por los trabajadores asalariados que trabajaron entre 35 y 48 horas semanales (ya que el salario mínimo mensual se aplica para los asalariados que cumplen la jornada laboral legal) y que poseen una edad inferior a los 60 años. En línea con el alcance de la normativa sobre salario mínimo, quedan excluidos el servicio doméstico y los beneficiarios de planes de empleo.

Una forma directa de verificar esta dinámica consiste en computar el cociente entre el salario mínimo y el promedio salarial (véase el cuadro A-4 del anexo). Así se puede confrontar que el valor del salario mínimo se incrementó del 42,8% al 52% con relación al salario promedio alcanzado entre 2004 y 2005. A partir de entonces, el valor relativo del salario mínimo –respecto del promedio de las remuneraciones– siguió una tendencia más moderada, hasta llegar a alrededor del 56% en 2013. Por otra parte, este indicador fue del 50%, aproximadamente, para los asalariados registrados en la seguridad social.

Aun cuando la evidencia argentina sugiere que el salario mínimo no operó como umbral inferior para las remuneraciones de los trabajadores no registrados, se debe subrayar que su continuado incremento no conllevó una ampliación de la brecha de remuneraciones entre ambos segmentos. Es posible apreciar este comportamiento por medio de la estimación de funciones de densidad Kernel que se detallan en los ocho gráficos A-1 del anexo. Mediante su utilización se puede apreciar la ubicación del salario mínimo en las distribuciones de las remuneraciones para los trabajadores asalariados, tanto formales como informales. Así, es posible identificar que, en 2004 y 2013, para el conjunto de los asalariados registrados, el salario mínimo se ubicó en el extremo inferior de la distribución, en tanto solo una pequeña proporción de perceptores quedó por debajo de ese umbral. Esto podría obedecer a cierto rezago o evasión en la actualización de los salarios por parte de los empleadores.

En contraste, para el caso de los asalariados no registrados el salario mínimo se ubicó en la parte descendente –derecha– de la función de densidad. Es decir que, a diferencia de lo acontecido con los asalariados registrados, la magnitud de aquellos trabajadores no registrados con salarios inferiores al mínimo no resultó para nada marginal. Tal panorama se constata a lo largo de todo el período. Además, nótese que con la aplicación del mismo procedimiento pero a partir de otras características de estratificación (como género, nivel educativo y edad) no se aprecia una separación tan marcada entre ambos grupos.

### 3. Conclusiones

La evidencia presentada para el caso argentino no brinda sustento a las visiones más tradicionales acerca de la relación entre salario mínimo y empleo, o entre salario mínimo, informalidad y salarios percibidos. En efecto, la recomendación de reducir el salario mínimo con el fin de aumentar el empleo formal y mejorar los salarios de los trabajadores informales carece de fundamentos.

Durante el período transcurrido entre 2004 y 2013, el mercado de trabajo argentino mostró una muy buena *performance* en términos del volumen de empleo creado y

de la calidad de los nuevos puestos de trabajo generados. En ese marco, el salario mínimo se incrementó marcadamente tanto en términos nominales como también reales.

Asimismo, es pertinente subrayar que la brecha salarial entre los trabajadores asalariados registrados y los no registrados (quienes no están legalmente alcanzados por la normativa) no se amplió. Esto refuerza el argumento que postula la eficacia del rol de este instituto laboral para sostener el poder de compra de los trabajadores con menores recursos.

## Bibliografía

- Brown, C., Gilroy, C. y Kohen, A. 1982. "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment". *Journal of Economic Literature*, vol. 20 (June), pp. 487-528.
- Card, D., Katz, L. F. y Kruger, A. B. 1993. "An Evaluation of Recent Evidence on the Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages". *NBER Working Paper* N° 4528.
- Card, D. y Krueger, A. B. 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review*, vol. 84 (September), pp. 772-793.
- Dickens, R., Machin, S. y Manning, A. 1999. "The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain". *Journal of Labor Economics* 17 (1), pp. 1-22.
- Dube, A., Lester, W. y Reich, M. 2010. "Minimum wage effects across state borders: estimates using contiguous counties". *Review of Economics and Statistics*, vol. 92, N° 4, pp. 945-964.
- Gallasch, H.F. Jr. 1975. "Minimum Wages and the Farm Labor Market". *Southern Economic Journal*, vol. 41 (January), pp. 480-491.
- Gardner, B. 1981. "What Have Minimum Wages Done in Agriculture?", en Rottenberg (1981a), pp. 210-232.
- Gramlich, E. 1976. "Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Incomes". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, pp. 409-461.
- Hirsch, B. T., Kaufman, B. y Zelenska, T. 2013. "Minimum Wage Channels of Adjustment". *IZA Discussion Paper* N° 6132. Germany, Institute for the Study of Labor. Disponible en: [http://www2.gsu.edu/~ecobth/IZA\\_HKZ\\_MinWageCoA\\_dp6132.pdf](http://www2.gsu.edu/~ecobth/IZA_HKZ_MinWageCoA_dp6132.pdf)
- Mincer, J. 1976. "Unemployment Effects of Minimum Wages". *Journal of Political Economy*, vol. 84 (August), pp. S87-S104.
- 1984. "The economics of wage floors". *Research in Labor Economics*, 6, pp. 311-333.
- Neumark, D. y Wascher, W. 2006. "Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research". *NBER Working Papers* 12663. Cambridge, National Bureau of Economic Research, Inc.
- OIT. 2010. *Panorama Laboral 2010*. América Latina y el Caribe. Lima, OIT.
- Welch, F. 1974. "Minimum Wage Legislation in the United States". *Economic Inquiry*, vol. 12 (September), pp. 285-318.
- Zapata, F. 2002. "Salario mínimo y empleo en Chile, México y Argentina". *Papeles de Población*, vol. 8, N° 32, abril-junio.



## Anexo

CUADRO A-1

**Modificaciones al salario mínimo, 2003-2014**

(en pesos argentinos)

Norma	Vigencia desde	Salario por hora	Salario por mes
Decreto N° 388/03	1 de diciembre de 2003	1,5	300
Decreto N° 1349/03	1 de enero de 2004	1,8	350
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y Decreto N° 1192/04	1 de septiembre de 2004	2,3	450
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y Decreto N° 750/05	1 de mayo de 2005	2,6	510
	1 de junio de 2005	2,9	570
	1 de julio de 2005	3,2	630
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2006)	1 de agosto de 2006	3,8	760
	1 de septiembre de 2006	3,9	780
	1 de noviembre de 2006	4,0	800
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2007)	1 de agosto de 2007	4,5	900
	1 de octubre de 2007	4,8	960
	1 de diciembre de 2007	4,9	980
Resolución N° 3 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2008)	1 de agosto de 2008	6,0	1.200
	1 de diciembre de 2008	6,2	1.240
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2009)	1 de agosto de 2009	7,0	1.400
	1 octubre de 2009	7,2	1.440
	1 de enero de 2010	7,5	1.500
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2010)	1 de agosto de 2010	8,7	1.740
	1 de enero de 2011	9,2	1.840
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (2011)	1 de agosto de 2011	11,5	2.300
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (2012)	1 de septiembre de 2012	13,4	2.670
	1 de febrero de 2013	14,4	2.875
Resolución N° 2 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (2013)	1 de agosto de 2013	16,5	3.300
	1 de enero de 2014	18,0	3.600

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A-2  
**Indicadores seleccionados de mercado de trabajo y variación nominal de ingresos laborales, 2004-2013**  
 (en porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa de empleo	37,5	38,4	40,6	41,7	41,7	42	42	42,7	42,5	42,6
Tasa de desocupación	15,4	12,6	10,7	8,5	8,1	8,8	7,9	7,4	7,3	7,3
Tasa de informalidad	56,2	56	53,9	52,2	50,2	50,3	50,7	48,7	42	42,8
Tasa de no registración	43,1	42,7	40,7	39,1	35,7	35,4	36,1	34	34,2	34
<b>AÑO BASE 2004 = 100</b>										
Ingreso laboral de ocupados	100	114,9	141,4	172,6	222,4	263,1	322	416,6	511,6	641,4
Ingreso laboral de informales	100	111,1	134,9	163,4	215,9	247,6	299,1	379,1	502,5	663,1
Salario	100	115,1	142,6	174,1	223,7	269,1	328,8	432,5	539,4	673,7
Salario de registrados	100	115,4	142,6	172	216,2	260	319,1	414	520,2	630,8
Salario de no registrados	100	114,3	135,6	164,1	209,9	248,2	305,5	399,9	484,8	651,1
Salario mínimo	100	135,7	178,6	221,4	271,4	357,1	428,6	535,7	700	828,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH-INDEC. Segundos trimestres.

CUADRO A-3

Distribución de ocupados según el nivel de sus remuneraciones con relación al mínimo legal<sup>a/</sup> (en porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TOTAL OCUPADOS</b>										
Por debajo	28,5	38,6	37,2	37,7	33,1	35,8	35,2	33,3	36,2	32,5
En el tramo	16,4	9,1	7,4	7,2	9,7	8,5	10,8	12,7	6,8	10,1
Por encima	55,2	52,3	55,3	55,1	57,2	55,7	54	54	57	57,4
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>ASALARIADOS 35-48 HORAS<sup>b/</sup></b>										
Por debajo	8,1	16,7	16,8	18,5	17,5	17	16,7	16,3	17,1	13
En el tramo	13,6	10,8	7,2	8,3	9,5	9,9	12,6	12	6,7	9,9
Por encima	78,3	72,6	76	73,2	73	73,1	70,7	71,7	76,2	77,1
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>ASALARIADOS REGISTRADOS 35-48 HORAS<sup>b/</sup></b>										
Por debajo	1,8	5,7	6,3	7,9	8,5	8,3	8,3	7,9	7,9	5,9
En el tramo	9,1	8,5	5,6	6,4	7,9	8,7	10,5	9,6	5,5	7,8
Por encima	89,1	85,8	88,2	85,6	83,6	83	81,2	82,5	86,6	86,2
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>ASALARIADOS NO REGISTRADOS 35-48 HORAS<sup>b/</sup></b>										
Por debajo	25,1	46,5	47,2	50,2	49,1	48	45,6	46,8	53,1	48,5
En el tramo	25,6	16,9	11,8	13,8	15,1	14,2	19,9	20,7	11,5	12,2
Por encima	49,3	36,7	41,1	36	35,8	37,8	34,6	32,4	35,5	39,3
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH-INDEC. Segundos trimestres.

Notas: a/ Clasificación por rangos contemplando redondeo. b/ Excluye servicio doméstico y beneficiarios de planes de empleo.

CUADRO A-4

**Cocientes de salario mínimo respecto del promedio salarial por condición de registración. Asalariados (35-48 horas)<sup>a/</sup>**  
(en porcentajes)

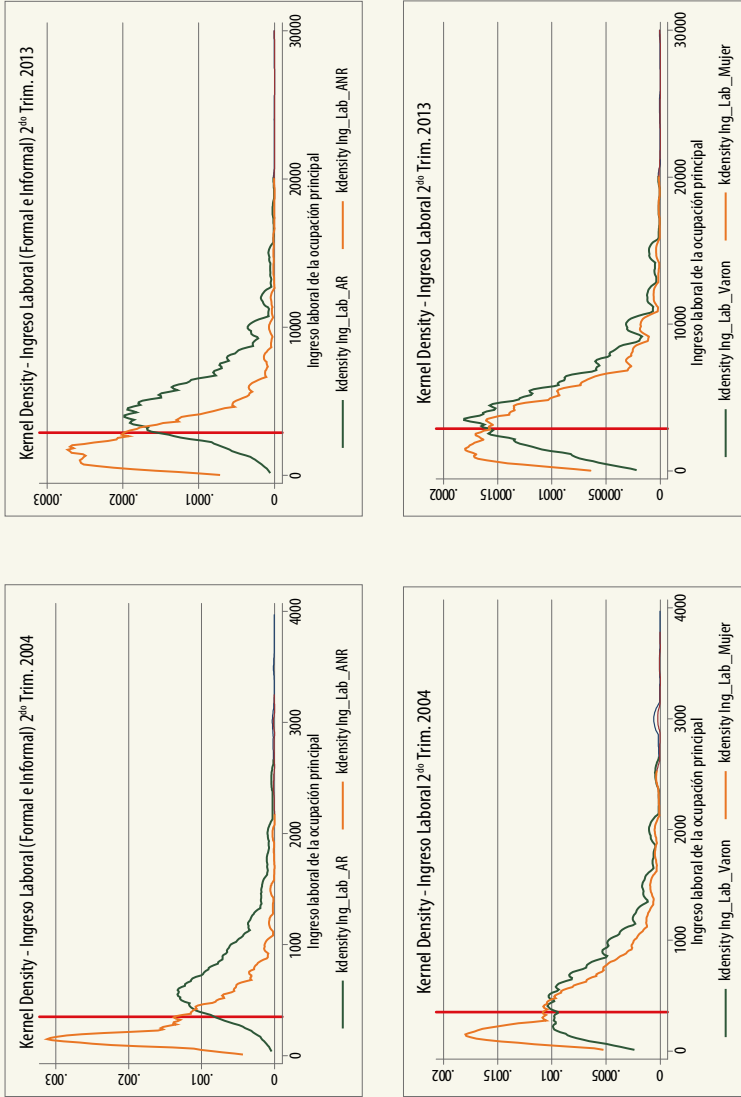
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Asalariados	42,8	52	54,2	55,9	53,9	58,8	58,2	54,4	56,8	55,5
Asalariados registrados	38,3	46	47,9	49,7	48,6	53,4	52,5	49,2	51,7	50,7
Asalariados no registrados	61,9	80,7	87,6	89	87,7	91,6	93,1	88	92,5	84,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH-INDEC. Segundos trimestres.

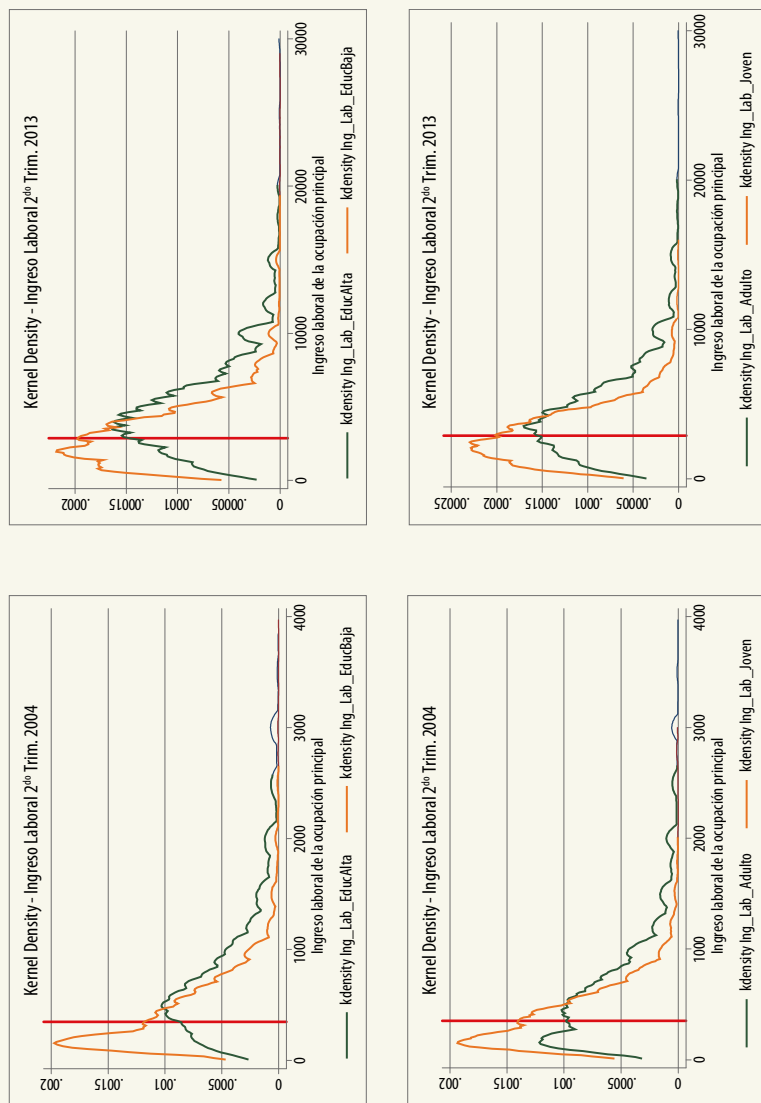
Nota: a/ Excluye servicio doméstico y beneficiarios de planes de empleo.

GRÁFICOS A-1

Panel de funciones de Densidad Kernel



GRÁFICOS A-1 (CONT.)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH-INDEC.



# Capítulo V

---

## Las condiciones de empleo y la informalidad laboral en el sector formal

Mónica Jiménez

### Introducción

El objetivo de este capítulo consiste en analizar la evolución y las características del empleo en el sector formal (SF)<sup>1</sup> de la economía, tanto desde la visión de la informalidad laboral como desde el enfoque del trabajo decente (TD), con el fin de contrastar las diferencias que pudieran existir con el empleo en el sector informal (SI), así como también para identificar si los puestos de trabajo dentro del SF<sup>2</sup> son heterogéneos. En este capítulo se abordan las siguientes preguntas: ¿qué características presenta el empleo en el SF? ¿En qué dimensiones se presentan los mayores déficits de TD? ¿Cuáles son los principales diferenciales respecto del empleo en el SI? Y, finalmente, ¿cuáles son los factores que podrían estar detrás de las variaciones en el empleo informal del SF?

Desde que la informalidad laboral se convirtió en objeto de estudio, este fenómeno fue analizado casi exclusivamente en un único sector de la economía: el informal. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que la informalidad se extiende hacia otros sectores. Por ello, el nuevo enfoque de la “economía informal”, introducido por la OIT en 2002, considera que la decisión de operar parcialmente en la formalidad puede observarse en toda la economía y no solo en un único sector. Esto implica que algunas empresas, como las de mediano y las de gran tamaño,

---

1 En el análisis empírico se considera que el SF está conformado por el sector público y las firmas del sector privado con más de seis empleados, mientras que el SI está constituido por empresas del sector privado en las que trabajan menos de seis empleados. Para conocer más detalles sobre las ventajas de utilizar esta clasificación, véanse: MTEySS (2007), Bergesio *et al.* (2007) y Jiménez (2011), entre otros.

2 Se considera que un trabajador es informal si no está registrado, es decir, cuando su empleador no le realiza los descuentos jubilatorios. Esta definición de *informalidad*, denominada “legal”, admite que existan empleados informales en empresas formales, las que se constituyen como principales unidades de análisis de este estudio. Por otra parte, los individuos con planes de empleo que en la EPHC-INDEC son clasificados como ocupados fueron excluidos del conjunto de trabajadores.



que tradicionalmente se incluyen como parte del SF de la economía, en realidad, operan parcialmente en la informalidad; por ejemplo, pagando parte de sus impuestos, pero dejando a sus trabajadores fuera de la registración en los sistemas de seguridad social.

Los diferentes grados de cumplimiento de las regulaciones estatales generan las llamadas zonas grises de empleo, las que, si bien se caracterizan por la ausencia de registración laboral, pueden incluir además otras deficiencias en la calidad de los puestos de trabajo. La noción de TD permite evaluar la calidad de la inserción laboral considerando un enfoque más amplio que el de la registración laboral. De este modo, se piensa que los trabajadores no solo se diferencian entre sí por su condición de informalidad, sino también por otros déficits que puedan presentar los puestos que ocupan. Bajo esta hipótesis se indagará qué consecuencias tiene para el mercado de trabajo del SF la existencia de déficits en las condiciones de empleo, lo que también se supone puede responder a una situación de escape o bien a una situación de exclusión. La visión de escape hace referencia a la elección voluntaria por parte del empleado de ocuparse en un puesto de trabajo informal o de baja calidad. En cambio, la visión de exclusión se asocia con la hipótesis de segmentación laboral y sostiene que los trabajadores en puestos informales o, en general, con déficit de TD fueron expulsados de empleos de mejor calidad por la presencia de barreras de ingreso u otras rigideces que impiden la libre movilidad de los trabajadores.

Debido a que el SF concentra la mayor parte de la fuerza laboral y nuclea actividades que generan el principal ingreso del país, las condiciones de trabajo ofrecidas por este mercado de trabajo impactarán sobre gran parte de la población económicamente activa.

La estructura del presente capítulo es la siguiente. En la primera sección se realiza una breve descripción de las tendencias fundamentales acerca de la informalidad laboral en el SF de la Argentina. En la próxima sección se analiza la relación entre estas tendencias y el contexto económico e institucional. En la tercera sección se examinan otras características de los puestos laborales del SF desde la perspectiva del TD. Luego, se explora la existencia de brechas salariales y los patrones de movilidad laboral que se desarrollan entre los distintos puestos del SF. Finalmente, en la última sección, se presentan las conclusiones del estudio.

## 1. Análisis de las principales tendencias y cambios de la informalidad laboral en el sector formal<sup>3</sup>

### Principales tendencias

El empleo asalariado constituye en Argentina la fuente más extensa de ocupación de las personas después del autoempleo. En promedio, durante el período 1995-2013, el 74% del total de los ocupados trabaja en relación de dependencia, mientras que casi el 23,5%<sup>4</sup> está representado por trabajadores independientes. De ese conjunto de asalariados, la mayor parte –más del 51,5%– se encuentra empleada en el SF, por lo tanto, es pertinente considerar la incidencia del empleo no registrado en este sector.

Durante 1995 y 2013, la tasa de informalidad laboral (TI) presenta grandes variaciones y llega a oscilar entre el 16,5% y el 24%. En los años noventa, cuando se registran importantes cambios institucionales y legislativos en materia laboral, puede apreciarse una tendencia creciente en la participación del empleo informal en el SF. Por otra parte, también se manifiestan incrementos durante las crisis macroeconómicas de la última década. En particular, durante la gran crisis de 2001-2002, el porcentaje de AI del SF creció significativamente, alcanzando el 24% en el cuarto trimestre de 2004. Luego, en la crisis internacional de 2008-2009, el porcentaje de AI también creció, si bien lo hizo en menor magnitud, pasando de 17,7% a casi 19%. Conforme cabe esperar, la TI del SF se redujo en los períodos de recuperación, particularmente durante el crecimiento económico que siguió a la crisis de 2001-2002. Aunque el comportamiento temporal del porcentaje de AI en el SF es similar al del SI, la incidencia de la informalidad muestra importantes diferencias entre los sectores. Por último, puede establecerse que, en promedio, el 72,7% del total de los empleados del SI de Argentina no están registrados.

En relación con la heterogeneidad de la informalidad se aprecian importantes diferencias en la proporción del empleo no registrado, cuando se toman en cuenta el tamaño de la firma y el sector de actividad. Mientras la TI de las firmas formales del sector público no supera al 13%, la del sector privado se encuentra entre 20% y 30%. Asimismo, el porcentaje de AI en las empresas medianas<sup>5</sup> (25%, en promedio) es mayor al observado en las empresas grandes (del 8%, en promedio) pero relativamente similar al que se registra en las empresas pequeñas (30% en promedio).

3 La fuente de información utilizada en este capítulo corresponde a la EPH del INDEC. Los detalles del tratamiento de la información pueden consultarse en Jiménez (2011).

4 El 2,5% restante corresponde a los trabajadores familiares sin remuneración.

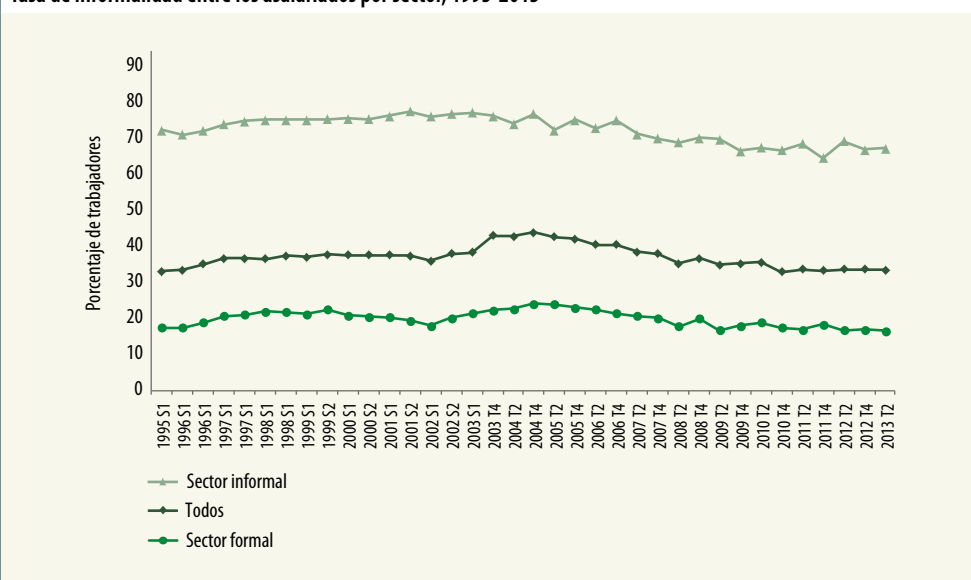
5 Se considera como empresas grandes a las firmas de más de 100 empleados; medianas, a las firmas de seis a 100 empleados y empresas pequeñas, a las firmas con menos de seis empleados.

Este último dato es llamativo considerando que las firmas medianas siempre suelen ser más visibles para los controles del gobierno que aquellas otras empresas que son de menor tamaño.

En síntesis, los resultados previos indican que la informalidad laboral no es un fenómeno exclusivo del SI, sino que, por el contrario, constituye un rasgo que ha caracterizado a un notable porcentaje de las relaciones de empleo dentro del SF en Argentina.

GRÁFICO 1

## Tasa de informalidad entre los asalariados por sector, 1995-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

## Informalidad, cambios institucionales y macroeconómicos

A fin de explicar los cambios ocurridos en la TI del SF, se analizarán las relaciones establecidas entre su evolución y los cambios observados en las principales variables del contexto institucional y macroeconómico.

- *Informalidad y ciclos económicos*

A lo largo del período 1975-2011 se registran importantes cambios en el nivel de actividad. Por ello, el análisis se realiza por intervalos temporales definidos en función del contexto macroeconómico predominante. Durante el primer período, 1975-1990, la economía argentina estuvo marcada por el estancamiento productivo

y por una inflación persistente que obtuvo como correlato un deficiente comportamiento de las variables del mercado de trabajo. Entre 1980 y 1982, así como de 1986 a 1990, el empleo informal en el SF, la tasa de subempleo y la tasa de sobreocupación presentan un comportamiento contracíclico, ya que se incrementan durante las fases de contracción del nivel de actividad y disminuyen en los años de crecimiento del PIB.

En el segundo período, 1991-2000, el entorno macroeconómico cambió drásticamente. A inicios de esta década, Argentina emprende un proceso de expansión económica, con excepción de algunos años en los que se registran retrocesos en los niveles del producto agregado, principalmente como resultado del impacto de algunas crisis internacionales. Debido a esto, en este período se distinguen cuatro fases económicas.

Durante la primera fase expansiva, que va de 1990 a 1993, la evolución de la TI en el SF presenta un comportamiento procíclico. En la segunda fase, caracterizada por la crisis del Tequila, de mediados de 1994 y 1995, la TI en el SF creció cerca de 18%, observándose un comportamiento contracíclico respecto del nivel de actividad. En la tercera fase, de 1996 a 1998, exactamente durante la salida de la recesión, el PIB experimentó un crecimiento pero a tasas decrecientes (pasando del 8% en 1996 al 4% en 1998), al tiempo que la proporción de empleos informales en el SF se incrementó (del 18,7% al 22%), lo que explica un comportamiento procíclico. Finalmente, en la fase recesiva de finales de los años noventa, la TI presenta patrones contracíclicos, ya que mientras el PIB per cápita decreció 15% entre 1999 y 2002, la variación de la TI en el SF fue positiva e igual al 24%.

En el último período, 2003-2011, se inicia la recuperación económica que duró hasta la crisis internacional de 2008-2009, momento en que la economía argentina comenzó a presentar signos de estancamiento. Durante esos años, la TI en el SF disminuyó drásticamente de 30,5% en 2003 a 17% en 2011, continuando su patrón contracíclico hasta 2013.

En síntesis, mientras en los años dos mil la TI del SF traza un comportamiento mayormente contracíclico respecto del nivel de actividad, en el período 1990-1993 así como durante el período 1996-1998 se observa un patrón procíclico. Esto último no necesariamente implica resultados contrarios a la hipótesis de segmentación que argumenta una relación negativa entre ambas variables, debido a que en las fases más dinámicas del ciclo, las mayores oportunidades de negocios incentivan a las firmas a legalizar las condiciones laborales de sus empleados. En efecto, durante esos años existieron otros factores, como los mecanismos de flexibilización laboral y la apertura comercial, que pudieron haber influido más directamente sobre la TI pese al comportamiento observado en el PIB.

- *Informalidad y régimen de comercio exterior*

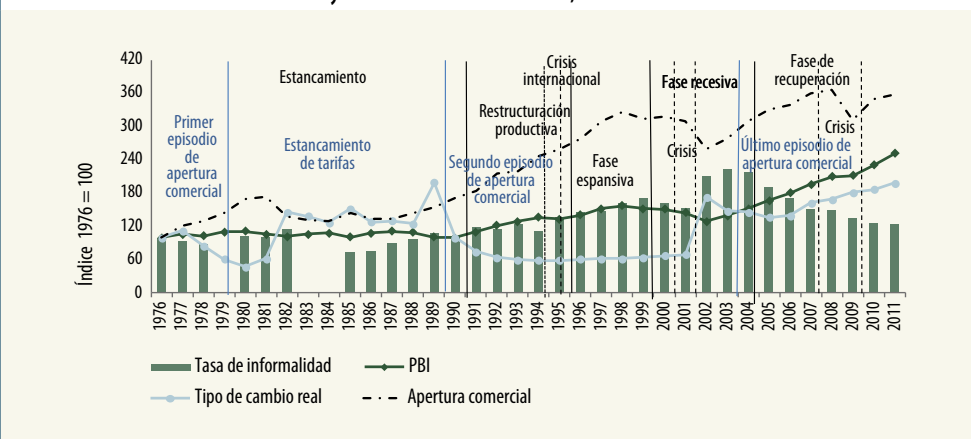
La evolución de las políticas de liberalización comercial y el comportamiento del tipo de cambio real presentan al menos cuatro etapas (Galiani y Porto, 2010). En el primer período, entre 1976 y 1979, la economía argentina abre sus puertas al comercio, a los mercados financieros internacionales y al cambio tecnológico. Durante esta etapa, el tipo de cambio real se redujo 39% mientras que el índice de apertura comercial aumentó 43%, presentando un patrón contrario al de la TI laboral en el SF.

En el segundo período, durante los años ochenta, se observa una clara relación positiva entre la TI y la apertura comercial, principalmente durante el período 1985-1989. Durante este lapso se observa una reducción significativa del tipo de cambio real, una apreciación del 7% en el índice de apertura comercial y un crecimiento paulatino de la TI del SF. Este resultado respalda las teorías que indican que la apertura comercial incentiva a las firmas a reducir costos mediante modalidades de contratación laboral que resultan en incrementos de la informalidad.

En el tercer período, durante la década de 1990, la política de comercio exterior experimentó considerables transformaciones. El tipo de cambio se depreció 41% desde 1990 a 1995 para luego apreciarse 21% hacia fines de la década. Por otra parte, la TI del SF mostró un crecimiento sostenido entre mediados y fines de los años noventa. Este resultado es consistente con las teorías que sostienen que la liberalización comercial favorece el crecimiento de la economía informal (Fiess y Fugazza, 2008).

GRÁFICO 2

## Tasa de informalidad del sector formal y variables macroeconómicas, 1975-2011



Fuente: Tomado de Summers y Heston, PennWorldTableV.8.0 y de la EPH-INDEC.

Finalmente, en la última etapa, mientras aún estaba en vigencia el nuevo régimen cambiario, se observa un proceso continuo de apreciación del tipo de cambio real y un incremento paulatino del índice de apertura comercial, acompañado por un descenso significativo de la TI en el SF.

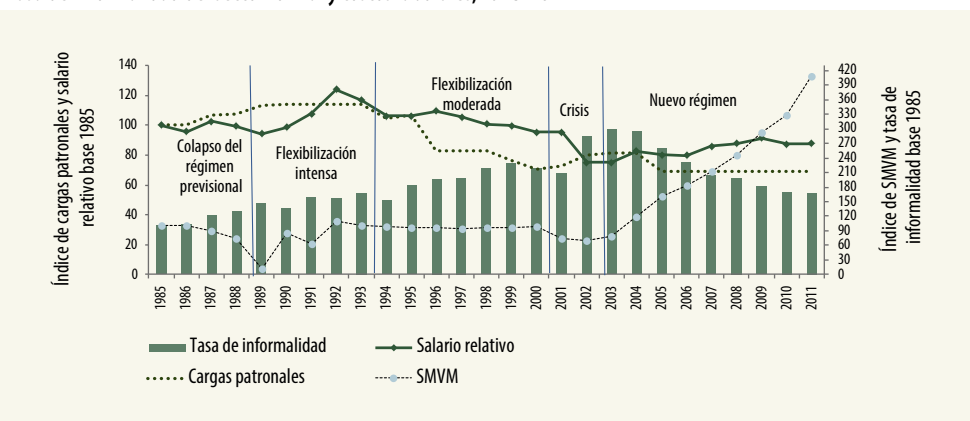
Por lo tanto, mientras en los años noventa la apertura comercial parece haber favorecido el incremento del empleo informal, en los años dos mil no parece haber sucedido lo mismo. Sin embargo, es posible que durante esta última década la recuperación económica, la promoción del empleo decente y las políticas de formalización pudieran haber contrarrestado los usuales efectos negativos de la liberalización comercial sobre la informalidad laboral.

- *Informalidad, cambios institucionales y costos laborales*

Los cambios institucionales pueden ser mecanismos favorecedores de la informalidad laboral y de los puestos de trabajo de baja calidad, en la medida que causen rigideces en el mercado, imposibiliten que las firmas se ajusten a las fluctuaciones del ciclo económico e incentiven la evasión tributaria, sobre todo si el monitoreo fiscal es imperfecto y costoso. Sin embargo, si el control por parte del gobierno es más estricto, el costo de evadir las regulaciones laborales se incrementa, de manera que, *ceteris paribus*, se reducirá la contratación de empleados informales.

## GRÁFICO 3

## Tasa de informalidad del sector formal y costos laborales, 1975-2011



Fuente: Tasa de informalidad y salarios relativos: elaboración propia a partir de la EPH-INDEC; SMVM y cargas patronales: a partir del MTEySS.

La evolución de los costos laborales asociados con un empleo registrado en el SF, es decir, el nivel de las cargas patronales, el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y el salario relativo entre AI y AF, parece seguir un comportamiento contrario al de

la TI en ese sector. Entre 1985 y 1990, por ejemplo, cuando se restablecieron las contribuciones patronales luego de aumentar gradualmente, el SMVM se redujo en tanto que la informalidad laboral se expandió. Luego, a principios de la década de 1990, pese a la marcada estabilidad de las cargas patronales y al régimen de flexibilización intenso implementado durante 1991 y 1993, se registra un aumento del SMVM y del salario relativo, pero no se observa un patrón claro que guíe al empleo no registrado en el SF.

A medida que el mercado de trabajo transita hacia un esquema de flexibilización moderada, se observa en el período 1994-2000 una disminución escalonada de las cargas patronales y del salario relativo pero una relativa estabilidad del SMVM. En este lapso, correspondiente a la fase recesiva del nivel de actividad, la participación del empleo no registrado en el SF creció paulatinamente del 15% al 22%. Luego, con la crisis de 2001-2002, las cargas patronales volvieron a subir y tanto el SMVM como el salario relativo se redujeron. Con ello, la TI en el SF alcanzó su máximo pico histórico, el que se estableció cerca del 31%. Ya en el período de recuperación, al tiempo que la TI se contrajo en ese sector, el SMVM creció y las cargas patronales disminuyeron en forma paulatina. Evidentemente, en este caso las modificaciones legislativas e institucionales de los últimos años jugaron un rol primordial en el nivel, la dinámica y la calidad del empleo (Bertranou *et al.*, 2012).

En síntesis, puede establecerse que la evolución de los costos laborales no acompañó los cambios de la TI. Esto sugiere que otras variables macroeconómicas, como las relacionadas con la apertura comercial, los cambios en el ciclo económico y algunas políticas de promoción del empleo, parecen haber alcanzado un impacto más directo sobre esta tasa que aquellos factores asociados con los costos laborales.

## 2. La calidad del empleo: contrastes entre sectores y entre trabajadores formales e informales

A continuación se analizan las condiciones de empleo en el SF, particularmente las de los trabajadores asalariados informales (AI) respecto de las condiciones de los asalariados formales (AF), realizando comparaciones con las condiciones observadas en el SI.

La primera dimensión del TD, es decir, “la promoción del empleo”, permite identificar posibles dificultades en las condiciones que enfrentan los individuos al momento de obtener y mantener un empleo, así como para acceder a recursos y participar en la vida económica y social. Un indicador de esta dimensión lo constituye el

subempleo involuntario,<sup>6</sup> que alude a la limitación de oportunidades que puede enfrentar un trabajador para ocuparse en la totalidad de horas que efectivamente desea trabajar, motivo que afecta su bienestar general (OIT, 2008). La incidencia del subempleo involuntario es hasta tres veces mayor en el SI en relación con la del SF. No obstante, el subempleo involuntario se presenta como un problema considerablemente mayor entre los AI que entre los AF, independientemente del sector donde las personas se encuentren empleadas.<sup>7</sup> En general, las tendencias en la tasa de subempleo involuntario acompañaron tanto los ciclos económicos de crisis como los de recuperación. Así, en los períodos de crisis, esta tasa se incrementó aunque en mayor proporción en el SF (9,5 p.p.) que en el SI (7,8 p.p.). En tanto, durante las fases crecientes del ciclo, el porcentaje de empleados con una jornada menor a la deseada se redujo considerablemente si bien obtuvo mayor incidencia en el sector informal (19 p.p.) que en el formal (16 p.p.).

Otro indicador de esta dimensión lo constituye “la insatisfacción con el empleo”, que permite derivar conclusiones respecto de la elección del trabajador por su ocupación actual. Este indicador se computa considerando la búsqueda o el deseo de más horas de trabajo u otro empleo además del principal. La incidencia de la insatisfacción laboral afectó durante el período 1995-2013, a entre el 5% y el 18% de los asalariados en el SF frente a menos del 32% en el SI. Sin embargo, dentro de cada sector, la informalidad se asocia positivamente con este indicador. En promedio, en el SF, mientras el 19% de los AI desea cambiar de ocupación o conseguir más horas de trabajo, apenas el 8% de los AF está en similar situación.

Por otro lado, en el SI, también se aprecian importantes discrepancias entre el porcentaje de AF y AI insatisfechos con su empleo, pero en este caso se trata de discrepancias de mayor magnitud (7% y 26% en promedio, respectivamente). Sin embargo, si bien las brechas en el porcentaje de los AI del sector formal e informal insatisfechos con su empleo alcanzan los 16 p.p. durante los años noventa, estas se reducen a 5 p.p. en promedio para los años dos mil. En cambio, no se observan diferencias significativas en este indicador entre los AF de cada sector. Estos datos determinan que la evidencia alcanzada es contraria a la hipótesis voluntaria.

En el segundo nivel de análisis del TD, asociado con “el respeto de los derechos laborales”, se examina si las oportunidades de empleo se ajustan a criterios normativos relacionados con leyes estándares de trabajo. Uno de los indicadores computados para esta dimensión es “el sobreempleo involuntario”.<sup>8</sup> Para este concepto,

---

6 Se define operativamente a “los subempleados involuntarios” como aquellos ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales pero desean trabajar más.

7 Véase el cuadro A-1 en el anexo.

8 La excesiva cantidad de horas trabajadas puede reflejar, implícitamente, una remuneración comparativamente baja con perjuicios para cada trabajador (Anker *et al.*, 2002; Bescond *et al.*, 2003 y OIT, 2008).



la definición operativa considera que, bajo el supuesto de que el ocio es un bien normal, aquellas personas que trabajan más de 48 horas semanales y perciben un ingreso laboral mensual menor al salario mínimo, vital y móvil vigente (SMVM), se encuentran involuntariamente sobreocupados.<sup>9</sup>

Respecto de esta variable, los resultados obtenidos indican que la tasa de sobreocupación involuntaria en el SI es de hasta 13 p.p. superior a la del SF, principalmente por las diferencias observadas entre los empleados registrados de cada sector. Así, mientras los AF del SI que se encuentran involuntariamente sobreocupados superan hasta en 24 p.p. a los AF del SF, no se observan diferencias significativas en la tasa de sobreocupación involuntaria de los AI de cada sector. Por otra parte, mientras en los años noventa la incidencia de la sobreocupación se incrementó en cada sector, con la recuperación de los años dos mil se presenta un marcado descenso, que produce niveles de sobreocupación involuntaria por debajo del 2% en ambos sectores. Este resultado evidentemente está más relacionado con la caída en el porcentaje de empleados que perciben un ingreso laboral por debajo del SMVM que con la menor proporción de asalariados ocupados por más de 48 horas.

Otro indicador de calidad del empleo computado para esta dimensión es el acceso a una ocupación justamente remunerada que asegure condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias. El valor específico para identificar “una retribución decente” puede variar según cada provincia y según el nivel de desarrollo económico de cada país, pero una opción posible consiste en considerar que un ocupado pleno con un ingreso laboral menor al SMVM se encuentra ante una remuneración no decente. El cuadro A-1 (presentado en el anexo de este capítulo) revela que mientras en la década de 1990 y principios de los años dos mil, el porcentaje de trabajadores del SF sin remuneración decente superaba a los del SI, durante el período 2003-2013, cuando el SMVM creció significativamente, este resultado se revirtió y se ampliaron las diferencias entre los sectores. Con la crisis internacional de 2008-2009 la diferencia entre los trabajadores del SF y del SI que presentaban este déficit alcanzó su máximo de 18 p.p.

El incremento en el SMVM también produjo que la participación del empleo formal e informal en el SF sin una remuneración decente difiriera en forma progresiva desde 6 p.p., en 2005, hasta un máximo de 24 p.p., en 2008. Pero a fines del período, prácticamente ningún AF ni AI de este sector obtenían una remuneración no decente. Sin embargo, esto no sucedió entre los empleados registrados y no registrados del SI. Así, el período de recuperación económica junto con el incremento del SMVM

---

9 Como la EPH no permite capturar a los sobreocupados por razones involuntarias, esta definición operativa intenta separar la sobreocupación por razones voluntarias de aquella que ocurre por razones económicas o involuntarias, como el percibir un ingreso menor al necesario para la subsistencia, o bien, ajustarse a ciertas normas corporativas que obligan a ocuparse más de 48 horas semanales (Anker *et al.*, 2002).

parecen haber beneficiado principalmente a los trabajadores del SF y, dentro de este sector, específicamente a los trabajadores registrados.

En relación con la tercera dimensión de TD, es decir, con “la extensión de la seguridad laboral y la promoción de la protección social”, se observa que el 23% de los empleados en el SF y el 76% de los trabajadores del SI no tienen seguro de trabajo. Un porcentaje similar (23% en el SF y 73% en el SI) tampoco posee una obra social. Debido a que la presencia de un empleado formal en el hogar puede condicionar la elección de otro miembro familiar acerca del puesto de trabajo a ocupar, se computó el porcentaje de AI que, sin disponer de una cobertura por obra social, tiene la posibilidad de acceder a ella por medio de otro miembro del hogar que se desempeñe como trabajador registrado. Si bien algunos de los AI del SF logran obtener cobertura por medio de las redes de apoyo informal, en promedio, 66% de los trabajadores que no tienen cobertura de salud y el 68% de los que no perciben un seguro laboral tampoco viven en un hogar con un AF presente. Estos porcentajes son incluso mayores en el caso del SI.

Por lo tanto, la gran mayoría de los AI no logra compensar este déficit mediante la alternativa descrita. Por ello, la hipótesis de que los incentivos para elegir empleos informales se incrementan cuando es posible cubrir las necesidades de protección social por medio del empleo formal de otros miembros del hogar parece no cumplirse para una gran proporción de trabajadores no registrados, independientemente del sector adonde se encuentren empleados.

Respecto de la última dimensión del TD, “la representación y el diálogo social”, los datos de la Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE) de 2005 indican que los déficits en el diálogo social se vinculan positivamente con la ausencia de registración de los trabajadores en el SF.<sup>10</sup> Los indicadores asociados con un déficit de representación social indican que el 67% de los trabajadores asalariados del SF no se encuentran afiliados a un sindicato,<sup>11</sup> y que un gran porcentaje carece de posibilidades de participación sindical porque la empresa no cuenta con un representante ni un delegado o comisión interna que haga oír su voz en la empresa (Jiménez, 2012).

En síntesis, los resultados de esta sección indican que el SF no está exento de deficiencias en la calidad de los puestos laborales que ofrece. Pese a que se trata de un mercado de trabajo con empleos de mejor calidad que los del SI, perduran categorías laborales donde el porcentaje de asalariados con déficit de TD es mayor

---

10 Se considera que el empleado y la firma no tienen diálogo social cuando el trabajador señala que las relaciones entre las partes son tensas o cuando, al momento de desatarse los conflictos laborales, los empleados no se dirigen al superior jerárquico ni al delegado sindical para realizar los reclamos correspondientes.

11 No obstante, es importante señalar que la tasa de afiliación sindical de Argentina es la más elevada de América (Hayter y Stoevska, 2011).

en el SF que en el SI. Incluso, en algunas de ellas, los déficits afectan en mayor proporción a los AF del SF que a otros empleados del SI.

En general, puede decirse que el déficit con mayor incidencia entre los empleos de las empresas formales es el relacionado con el respeto de los derechos laborales (57%, en promedio). En cambio, la ausencia de protección social y seguro laboral es más relevante frente a otros déficits de TD en el SI (con 49%, en promedio). Finalmente, en todas las dimensiones del TD se observó la influencia del ciclo económico sobre el porcentaje de los trabajadores que sufren déficits, principalmente durante las crisis o los períodos de recesión.

### 3. Explorando la estructura y el funcionamiento del mercado laboral del sector formal

En esta sección se examina si la evidencia empírica es consistente con la hipótesis voluntaria o de exclusión o con una combinación de ambas. Para ello, se computan brechas de ingresos entre asalariados del SF, según su condición de informalidad y la calidad de los puestos laborales que ocupan, y se examinan los patrones de movilidad entre estos puestos, con el fin de identificar posibles barreras al ingreso.

#### Brechas de ingresos

A continuación se analiza el diferencial de salarios promedio<sup>12</sup> que se estimó, controlando por un amplio conjunto de características individuales y laborales de los trabajadores, entre las categorías laborales definidas en función de la condición de informalidad y del déficit de TD de los empleados en el SF. Entre los AI y los AF existen brechas de ingreso estadísticamente significativas, cuyos niveles varían entre el 15% y el 31%.

Para analizar los resultados obtenidos, se deberá tener en cuenta que un puesto con déficit total de TD implica una reducción de, en promedio, 45% en el ingreso laboral, respecto del que se obtiene en un empleo decente. Cuando se consideran las categorías ocupacionales definidas en función de un déficit parcial de TD (es decir, tomando el déficit en solo una de sus dimensiones), se observa que las brechas más relevantes surgen por la carencia de respeto de los derechos laborales. En tanto, las menores brechas salariales se registran entre los asalariados que presentan déficit en la dimensión asociada con la promoción del empleo y en el caso de aquellos empleados con TD.

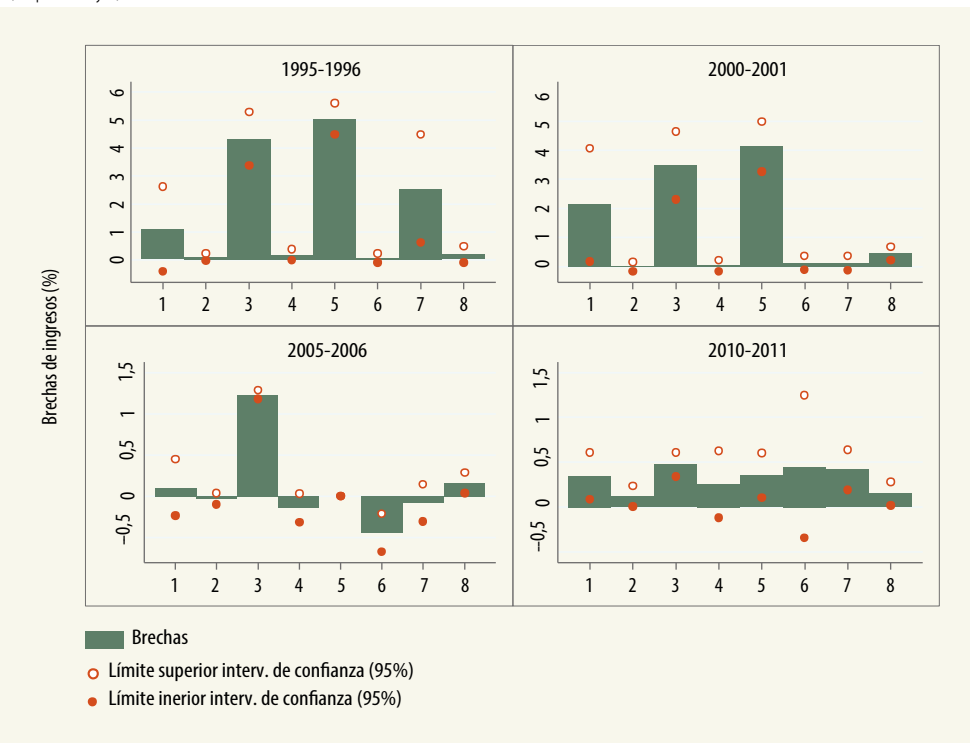
---

12 Véase Jiménez (2012), para observar detalles metodológicos.

## GRÁFICOS 4

**Brechas de ingresos estimadas por efectos fijos, según condición de informalidad y déficit de TD**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Referencias: 1: transición entre un empleo con déficit en todas las dimensiones de TD y un TD; 2: transición entre un empleo con déficit en primera dimensión y un TD; 3: transición entre un empleo con déficit en la segunda dimensión y un TD; 4: transición entre un empleo con déficit en la tercera dimensión y un TD; 5: transición entre un empleo con déficit en la primera y segunda dimensión y un TD; 6: transición entre un empleo con déficit en la primera y tercera dimensión y un TD; 7: transición entre un empleo con déficit en la segunda y tercera dimensión y un TD; y 8: transición entre un empleo informal y uno formal.

Los hallazgos previos son consistentes con las estimaciones de las brechas salariales por efectos fijos, es decir, cuando se compara el salario que un mismo trabajador obtendría luego de desplazarse desde un tipo de inserción laboral en el SF a otra en ese sector.<sup>13</sup> En los gráficos 4 se observa la existencia de una brecha positiva y significativa asociada con las transiciones entre los empleos formales e informales, excepto durante el lapso 1995-1996. Cuando las comparaciones se realizan considerando los ingresos laborales de los empleados con déficit total de TD, las brechas salariales entre estos puestos y los que tienen empleos decentes resultan significativas solo en los períodos 2000-2001 y 2010-2011. En cambio, si

13 Los detalles metodológicos pueden ser consultados en Bertranou *et al.* (2012).

las comparaciones se realizan entre los asalariados con solamente déficit en los derechos laborales y los empleados que tienen un TD, las brechas salariales se vuelven significativas y de niveles considerables, en todos los años. Otro aspecto a destacar durante el período 2005-2006 es el signo negativo de la brecha de ingresos entre los trabajadores con déficit en la primera y en la tercera dimensión y entre aquellos con empleos decentes. Este resultado indica que los empleados con este déficit reciben una compensación salarial en comparación con los que gozan de TD.

No obstante, las brechas estimadas entre empleados con solo déficit en la protección social y aquellos con empleos decentes resultaron estadísticamente significativas. Además, cuando se combina el déficit de protección social con la ausencia de derechos laborales se encuentra evidencia en favor de la hipótesis de segmentación, entre estas categorías laborales para los períodos 1995-1996 y 2010-2011.

En síntesis, los resultados son consistentes con la segmentación del empleo en el SF, tanto por la condición de informalidad de los ocupados como por determinados déficits en la calidad de sus empleos. En general, la dimensión más relevante para sostener esta hipótesis es la asociada con los derechos laborales.

### Patrones de movilidad

En este apartado se presentan los patrones de movilidad<sup>14</sup> de los trabajadores del SF, de acuerdo con su condición de informalidad y la calidad de sus puestos laborales. Los resultados obtenidos indican que los AF del SF presentan una mayor tendencia a desplazarse desde esos puestos hacia un empleo formal en el SI. Además, sus tasas de rotación son relativamente bajas en comparación con las de los AI del mismo sector. Esto sugiere que, entre ellos, los trabajos formales son más preferidos que los empleos informales y, además, que la transición hacia puestos no registrados no resulta muy atractiva en comparación con encontrar una ocupación formal en cualquier sector. Este hallazgo no resulta consistente con los argumentos de la visión voluntaria.

Por otra parte, los AI del SF presentan, en el panel 1995-1996, mayor tendencia a dirigirse hacia puestos del SI y, dentro de este sector, hacia puestos registrados. No obstante, también se observa una tendencia importante a dirigirse hacia la desocupación. En cambio, en el período 2010-2011, los AI del SF se desplazan con mayor intensidad hacia puestos del SI. Además, debido a que estos índices son diferentes de 1, los resultados indican una baja movilidad entre puestos, lo que podría ser consistente con un mercado laboral segmentado dentro del SF (véase el cuadro A-2 del anexo).

---

14 Los detalles metodológicos pueden consultarse en Jiménez (2012).

El análisis de las transiciones entre las categorías laborales definidas en función de la presencia o no de un déficit de TD indica que los empleados del SF con TD poseen una elevada permanencia en el puesto y que los pocos que se desplazan presentan una mayor tendencia a transitar hacia un empleo decente en el SI. En cambio, los asalariados con déficit de TD presentan, en el primer panel, tendencias de similar magnitud tanto hacia puestos del SI como hacia la desocupación. En cambio, en el segundo panel, se observan significativas tendencias a realizar desplazamientos hacia la inactividad y la desocupación. Debido a que todos estos índices de transición son inferiores a 1, los resultados terminan indicando una baja movilidad entre los puestos de calidad y aquellos que tienen déficit de TD.

En general, los hallazgos señalan que las transiciones de los trabajadores del SF hacia puestos registrados o de calidad dentro de este mismo sector son de baja intensidad, lo que podría ser consistente con un SF segmentado.

## 4. Conclusión

Este capítulo analiza un conjunto de características del empleo en el sector formal (SF). Aunque tradicionalmente este sector fue considerado como homogéneo, lo cierto es que en él coexisten puestos de asalariados formales (AF) y de asalariados informales (AI). Además, se constató la existencia de condiciones laborales distintas desde una visión más amplia, como la que surge del concepto de trabajo decente (TD).

Aunque en desigual proporción se observan déficits de calidad laboral en todas las dimensiones de TD, tanto entre los trabajadores del SF como entre los del sector informal (SI) y también hacia el interior de cada conjunto de ocupados. En general, la incidencia de estas deficiencias es mayor entre los AI que entre los AF del SF pero muy similar entre los primeros y los empleados informales del SI. Estos datos sugieren que, más allá de la informalidad, existen otros déficits de TD asociados con el fenómeno que podrían cambiar la relación costos-beneficios en contra de ocupar un puesto informal, por ejemplo, la inestabilidad laboral, que genera una fuente de ingresos poco confiable. Además, aunque la provisión de los beneficios asociados con la protección social sea ineficiente y costosa, es poco probable que los trabajadores busquen voluntariamente estos puestos, considerando todos los déficits que se encuentran vinculados con la informalidad laboral.

Por otra parte, también se exploraron ciertas relaciones entre la tasa de informalidad en el SF y determinadas variables macroeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo. En estos casos, las estimaciones obtenidas parecen encontrarse más en línea con la hipótesis de la segmentación, tornándose más relevante aún ante la presencia de una profunda recesión o de grandes distorsiones laborales.

En otro orden, las estimaciones de las brechas salariales y los patrones de movilidad laboral también sugieren la existencia de una estructura segmentada en el mercado laboral del SF en Argentina, vinculada tanto con el fenómeno de la informalidad de los trabajadores como con los déficits en la calidad del empleo. En efecto, el hallazgo más robusto lo constituye la existencia de un premio salarial asociado con los puestos asalariados formales en comparación con los informales, así como con un empleo decente en relación con uno que presente déficit en alguna dimensión. En cuanto a la movilidad laboral, se aprecia que las transiciones dentro del SF son escasas. Además de bajas tasas de rotación, los empleados de este sector presentan una mayor tendencia a desplazarse hacia las ocupaciones del SI. También se destaca una reducción de la intensidad de los desplazamientos hacia cualquier ocupación, específicamente durante los años dos mil.

En síntesis, los resultados sugieren la presencia de una estructura compleja en el sector formal (SF). Sin embargo, no se descarta que en algunos segmentos del mercado de trabajo del SF opere la visión de escape ni tampoco se desconoce que pueda existir un componente voluntario en los puestos informales del SF, así como es posible que existan incentivos para desarrollar actividades informales, tanto entre las firmas como entre los trabajadores.

## Bibliografía

- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J. 2002. "Measuring Decent Work with Statistical Indicators". Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Departamento de Integración de Políticas de la OIT. Documento de trabajo N° 2. Ginebra, OIT, octubre.
- Bergesio, L., Golovanevsky, L. y Marcoleri, M. E. 2007. "Debate teórico metodológico y un nuevo intento de medición del sector informal urbano para el caso del Barrio Alto Comedero (San Salvador de Jujuy, Jujuy, Argentina)". *Laboratorio*, Año 8, N° 20. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. 2013. "Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina, 1990-2011", Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires, Oficina de la OIT para la Argentina.
- Bescond, D., Châtaignier A. y Mehran F. 2003. "Seven Indicators to Measure Decent Work: An International Comparison". *International Labour Review*, 142 (1), pp. 179-211.
- Fiess, N. y Fugazza, M. 2008. "Trade liberalisation and Informality: New Stylized Facts". Policy Issues en International Trade and Commodities. Study Series N° 43.
- Galiani, S. y Porto, G. 2010. "Trends in Tariff Reforms and in the Structure of Wages". *The Review of Economics and Statistics*, 92(3), pp. 482-494.
- Hayter, S. y Stoevska, V. 2011. "Social Dialogue Indicators. International Statistical Inquiry 2008-09". Technical Brief, International Labour Office. Geneva.
- Jiménez, M. 2011. "Caracterización del trabajo independiente en Argentina. Un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009", en Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- 2012. "La informalidad en el sector formal de la Argentina. Un análisis preliminar", Salta, UNSa, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico - IELDE.
- Marshall, A. y Perelman, L. 2006. "Salario mínimo, mercado de trabajo y pobreza en Argentina (2003-2005)". Reunión Técnica sobre Informalidad, Pobreza y Salario Mínimo. Buenos Aires, MTEySS - OIT.
- MTEySS- OIT. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. N° 4. Buenos Aires.
- OIT. 2002. "El trabajo decente y la economía informal". Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- 2008. Programa de Trabajo Decente por país. Argentina 2008-2011. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT.
- Sen, A. 1999. "El Trabajo Decente, un derecho humano". Discurso preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

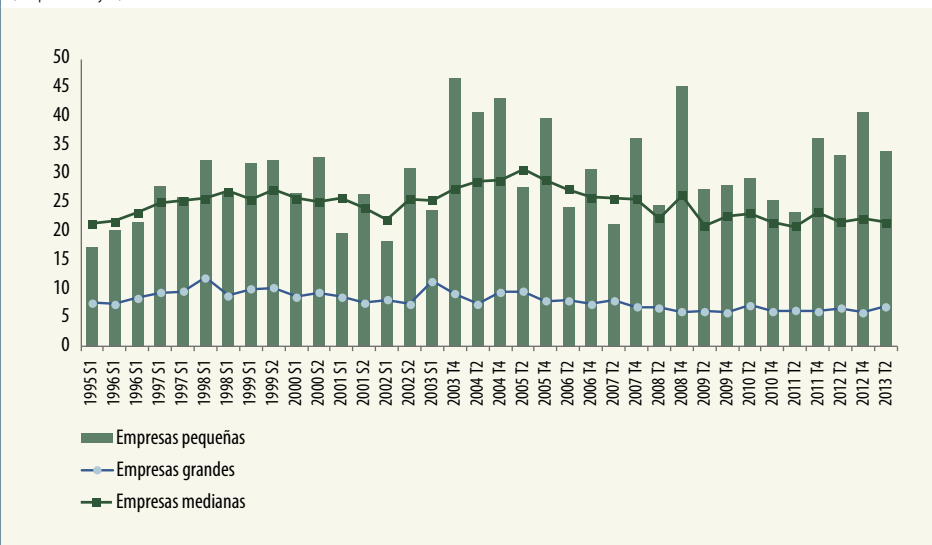


## Anexo

GRÁFICO A-1

### Tasa de informalidad entre los asalariados, por tamaño de la empresa, 1995-2013

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

GRÁFICO A-2

### Tasa de informalidad entre los asalariados del sector formal, por sector de actividad, 1995-2013

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

CUADRO A-1  
**Asalariados con déficit de trabajo decente, por sector y condición de informalidad, 1995-2013**  
 (en porcentajes)

Años	Promedio																											
	Subempleo involuntario						Insatisfacción laboral						Sobreempleo involuntario						Remuneración no decente						Sin obra social			
	AISF	AFSF	SF	SI	AISI	AFSI	AISF	AFSF	SF	SI	AISI	AFSI	AISF	AFSF	SF	SI	AISI	AFSI	SF	SI	AISF sin ob. soc. con AF en hog.	AISF sin ob. soc. con AF en hog.						
1995-1997	19	9	11	24	32	5	23	12	14	23	32	11	35	28	29	33	33	45	57	58	56	51	54	78	20	74	32	29
1998-2000	21	9	12	25	31	6	24	11	14	24	31	12	38	30	30	34	30	45	58	59	57	52	47	79	23	76	32	30
2001-2002	24	11	17	32	38	8	24	12	16	29	36	11	31	27	26	35	34	43	52	52	47	51	53	72	27	78	30	24
2003-2007	15	6	11	20	22	4	17	6	10	19	24	5	12	1	3	14	15	3	17	3	5	21	26	6	29	75	33	26
2008-2009	14	4	6	16	18	3	14	4	6	15	20	4	2	0	1	5	3	1	3	0	1	7	5	1	19	69	39	32
2010-2013	12	4	5	15	16	4	13	4	5	5	18	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60	51	0	18	66	37	31

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

CUADRO A-2

## Tendencias de transición, según condición de informalidad y déficit de trabajo decente, 1995-1996 y 2010-2011

1995-1996														2010-2011													
	Inactivo	Desocupado	AISF	TIF	AFSI	AISI	TII	Otros	Inactivo	Desocupado	ATDSF	TIF	ATDSI	ASTDSI	TII	Otros	Inactivo	Desocupado	ATDSF	TIF	ATDSI	ASTDSI	TII	Otros			
Inactivo			0,18	0,06	0,07	0,33	0,16	1,12	Inactivo				0,02	0,17	0,17	1,20	Inactivo				0,07	0,02	0,17	0,17	1,20		
Desocupado	0,70		0,33	0,05	0,13	0,57	0,43	0,29	Desocupado	0,70			0,07	0,32	0,43	0,29	Desocupado	0,70			0,07	0,32	0,43	0,29			
AFSF	0,15	0,40	0,41	0,37	0,82	0,18	0,19	0,03	ATDSF	0,10	0,27	0,28	0,46	0,02	0,10	0,03	AISF	0,15	0,40	0,41	0,37	0,82	0,18	0,19	0,03		
AISF	0,12	0,28		0,19	0,26	0,22	0,22	0,11	ASTDSF	0,03	0,11	0,08	0,07	0,04	0,07	0,00	AISF	0,12	0,28		0,19	0,26	0,22	0,22	0,11		
TIF	0,03	0,07	0,05		0,03	0,07	0,26	0,17	TIF	0,03	0,07		0,02	0,01	0,26	0,17	TIF	0,03	0,07	0,05		0,03	0,07	0,26	0,17		
AFSI	0,04	0,06	0,12	0,07		0,05	0,05	0,11	ATDSI	0,02	0,04	0,07		0,00	0,02	0,00	AFSI	0,04	0,06	0,12	0,07		0,05	0,11			
AISI	0,22	0,37	0,04	0,18	0,35		0,40	0,36	ASTDSI	0,11	0,18	0,03	0,03		0,18	0,11	AISI	0,22	0,37	0,04	0,18	0,35		0,40	0,36		
TII	0,29	0,57	0,07	0,23	0,22	0,45		0,51	TII	0,29	0,57	0,82	0,12	0,22	0,51	0,51	TII	0,29	0,57	0,07	0,23	0,22	0,45		0,51		
Otros	0,07	0,02	0,01	0,00	0,00	0,03	0,04		Otros	0,07	0,02	0,02	0,00	0,00	0,04		Otros	0,07	0,02	0,01	0,00	0,00	0,03	0,04			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC. Notas: AF: asalariado formal; AI: asalariado informal; SF: sector formal; SI: sector informal; TII, trabajador independiente informal; TIF: trabajador independiente formal; ATD: asalariado con empleo decente; y ASTD: asalariado sin trabajo decente.

# Capítulo VI

---

## Dimensión regional de la informalidad y la segmentación laboral

*Jorge Paz*

### Introducción

¿La informalidad es igualmente intensa a lo largo del territorio argentino o existen diferencias por provincias y regiones? Además de la segmentación laboral tradicionalmente analizada, ¿existe evidencia sobre segmentación a nivel de las provincias o de las regiones? Estos son los dos interrogantes principales a los cuales pretende dar respuesta el presente capítulo. Al tratar de responder a estas preguntas se indagan aspectos más específicos de la relación informalidad-segmentación-regiones y se plantean hipótesis acerca de los resultados que emergen de la evidencia empírica.

¿Cuál es la razón (o las razones) que permite pensar en la existencia de ciertas disparidades regionales de informalidad y de segmentación laboral? La legislación que regula las relaciones laborales posee alcance nacional, por lo tanto, es esperable que su incidencia a nivel de las unidades geográficas menores no tuviese efectos diferenciales. Sin embargo, los factores que generan distintas propensiones hacia la informalidad, tanto entre empleadores como entre trabajadores, y hacia la determinación de regímenes salariales específicos, proceden de marcos normativos e institucionales y, además, hunden sus raíces en la estructura productiva, la que claramente resulta heterogénea a lo largo y ancho del territorio nacional. Todo ello implica que muy posiblemente las brechas de desarrollo relativo de las regiones o de las provincias del país manifiesten diferencias en algunos resultados acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo.

Si bien lo expuesto es bastante claro respecto de la informalidad laboral, no permite explicar la existencia de la segmentación regional en el mercado laboral. En este caso, primero es conveniente especificar qué se entiende por segmentación, para luego analizar las razones que podrían provocar un tipo específico de segmentación: la que se produce entre las unidades territoriales dentro de un país.

En este capítulo se entiende por *segmentación* la disparidad de resultados en alguna dimensión del mercado de trabajo, que no es voluntaria, que no obedece a razones de productividad ni de otro tipo “justificable” y que permanece a lo largo del tiempo.<sup>1</sup> Aplicado el concepto a una dimensión específica, la de las remuneraciones, y orientando la atención hacia el fenómeno regional, puede afirmarse que habría segmentación regional de los mercados de trabajo si se detectasen diferencias de remuneraciones entre idénticos trabajadores, cuyo único rasgo distintivo fuera su lugar de residencia habitual y, además, que esas diferencias persistieran en el tiempo.<sup>2</sup>

Llevado al plano de la acción de los gobiernos, las disparidades regionales en informalidad o en otras dimensiones del mercado laboral podrían provocar que el efecto de las políticas no fuera el mismo en todo el territorio nacional. Por ejemplo, las políticas y los programas orientados a la reducción de la informalidad laboral tendrán más importancia en una región que en otra o bien, si se observan diferencias de salarios regionales debidas a la segmentación, un salario mínimo idéntico para toda la Argentina tendría efectos distintos en las diferentes unidades espaciales que componen la nación. Lo dicho pretende destacar la importancia que adquiere tomar en cuenta las diferencias espaciales de dos fenómenos de crucial importancia para el país en la actualidad: la informalidad y la segmentación regional del mercado de trabajo.

Este capítulo ha sido organizado según el siguiente plan. En la próxima sección se explicará el rol que juegan los determinantes de la informalidad y de la segmentación laboral en la explicación de los diferenciales entre unidades territoriales menores dentro del país. La segunda sección está destinada al análisis de las posibles diferencias de niveles de informalidad entre provincias y regiones, mientras que la tercera sección hace lo mismo estudiando el fenómeno de la segmentación. Luego, la cuarta sección se ocupa de las disparidades en los retornos hacia la educación entre unidades espaciales menores de Argentina. Por último, en la quinta sección, se resumen algunos de los resultados más importantes desarrollados en el texto.

---

1 Esta es la definición tradicional de *segmentación*, que aparece claramente formulada en los trabajos de Fields (2004 y 2009).

2 Cuando se habla de “trabajadores idénticos”, se trata de trabajadores “observacionalmente idénticos”, queriendo decir con ello que un estudio identifica trabajadores con dotaciones observables (proporcionadas por las bases de datos disponibles) similares. Por ejemplo, es posible señalar dotaciones como el nivel educativo, la experiencia en el mercado laboral, el sector en el que desarrollan las tareas, la calificación del puesto, etc. Esta aclaración es importante, dado que hay otras dotaciones o características, como las habilidades innatas o la complejidad intrínseca de algunos puestos de trabajo, que quedan por fuera de la capacidad del investigador para observarlas.

## 1. Interpretando las diferencias

La informalidad laboral y la segmentación de los mercados de trabajo son temas que aparecen indisolublemente unidos en la literatura latinoamericana y es casi imposible estudiar uno de ellos sin hacer referencias al otro. En efecto, gran parte de los estudios que abordan las brechas salariales asociadas con la segmentación las presentan como disparidades que acontecen entre trabajadores formales e informales.<sup>3</sup>

Análisis de este tipo encuentran diferencias de salarios entre estas dos clases de trabajadores, pero lo que está verdaderamente en discusión en estos casos no es tanto el resultado como la interpretación que podría realizarse. Desde una perspectiva de tipo “estructuralista”, la informalidad laboral sería solo la manifestación de una estructura productiva incapaz de generar puestos de trabajo de calidad que permitieran absorber la oferta de trabajo.<sup>4</sup> Pero para un marco conceptual basado en la teoría del capital humano, el fenómeno pasaría a ser una manifestación del deseo de los trabajadores de disponer de algunas “ventajas” del trabajo no regulado, por ejemplo, contar con flexibilidad horaria. En este último caso, se trataría entonces de una informalidad elegida por los trabajadores, es decir, de una informalidad voluntaria.<sup>5</sup>

En la visión estructuralista, los trabajadores informales percibirían salarios más bajos que los formales porque se desempeñan en puestos diferentes: de menor calidad, los primeros, y de mayor calidad, los segundos. Desde la perspectiva del capital humano, esto sería así, porque la remuneración obedece a factores como conocimientos, habilidades y entrenamiento. En definitiva, desde los dos puntos de vista, los trabajadores formales alcanzarían mayor productividad y, en consecuencia, percibirían salarios más elevados.

Sin embargo, para la hipótesis de tipo estructuralista, las diferencias salariales persistirán en el tiempo, ya que están asociadas con puestos de calidad diversa y no con trabajadores diferentes que podrían ser igualados mediante inversiones en capital humano. En cambio, en un mercado laboral integrado, como el propuesto por el paradigma del capital humano, el desplazamiento de los trabajadores, con el tiempo, haría desaparecer las diferencias en los niveles de las remuneraciones.

Estos argumentos, esgrimidos para comprender las diferencias salariales entre segmentos, pueden ser trasladados para interpretar las disparidades regionales.

---

3 Las investigaciones de Bertranou *et al.* (2013) y de Gasparini y Tornarolli (2009) constituyen un ejemplo.

4 Para el caso argentino, esta visión está claramente expresada en los trabajos de Beccaria y Groisman (2008) y en Waisgrais (2001).

5 Este enfoque estaría representado principalmente por el trabajo de Maloney (1999) y por los estudios de Pratab y Quintin (2003) y de Alzúa (2008), para el caso argentino.

Así, bajo la hipótesis estructuralista, la migración no igualaría la remuneración entre provincias o regiones, mientras que, bajo la visión de capital humano, ello sí sería posible. Bajo el primer paradigma es factible pensar regiones con diversas proporciones de puestos de calidad diferentes, mientras que bajo el segundo, las diferencias obedecerían a factores de oferta, relacionados con los atributos de los propios trabajadores.

En ambos marcos conceptuales, sin embargo, los trabajadores de las regiones más pobres enfrentan barreras de ingreso a los puestos de trabajo que se ofrecen en las regiones más ricas del país. Estas barreras pueden deberse tanto a factores de oferta, por ejemplo, al nivel educativo de la población (tal como lo plantea el marco conceptual del capital humano), como de demanda, por ejemplo, debidos al tipo de empleos que se crean en las distintas regiones del país (lo que se encuentra más cercano a una interpretación de tipo estructuralista).<sup>6</sup>

## 2. Informalidad laboral

La informalidad laboral, medida como el porcentaje de trabajadores asalariados sin aportes a la seguridad social, disminuyó ostensiblemente entre 2003 y 2012, pasando del 42,5% al 30,6%, lo que implica una reducción mayor a los 10 puntos porcentuales.<sup>7</sup> La totalidad de este descenso se verificó entre 2003 y 2009, año este último a partir del cual la informalidad dejó de caer y quedó estancada en un nivel superior al 30% de la fuerza laboral asalariada.

### Disparidades regionales

Como el foco de interés de este capítulo lo constituyen las diferencias observables entre las regiones del país, el gráfico 1 ilustra la disparidad existente entre los porcentajes de trabajadores no registrados en la seguridad social del total de los asalariados, a nivel de las localidades urbanas de Argentina, hacia fines de 2012.

Las provincias del Nordeste (NEA) y del Noroeste (NOA) del país son las que registran la mayor incidencia de informalidad laboral, mientras que los menores niveles aparecen en la región Patagónica y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos resultados dan cuenta de una fuerte heterogeneidad espacial relacionada con el fenómeno. Así, en 2012, había más de 40 puntos porcentuales de diferencia entre el

---

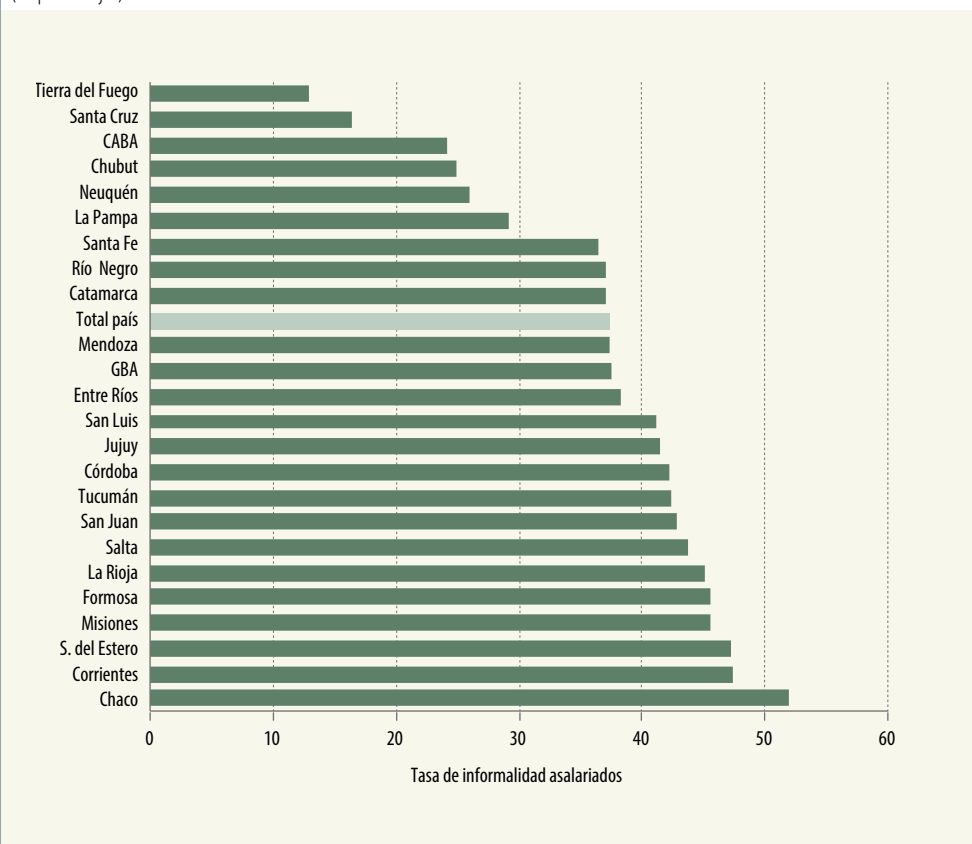
6 En el caso argentino no existen estudios que aborden este problema en el nivel regional. Los más relacionados se ocupan de la desocupación (por ejemplo, Figueras *et al.*, 2001), pero los temas de informalidad y segmentación no están tratados. Para ampliar conocimientos sobre la manera como opera la cuestión regional, puede consultarse el abordaje de Ortiz *et al.* (2007).

7 Estas cifras corresponden a trabajadores con jornada laboral plena, entendiendo por tales a los trabajadores *full-time* no sobreocupados.

## GRÁFICO 1

**Porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio. Provincias de Argentina, localidades de más de 5.000 habitantes, tercer trimestre, 2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos EAHU-INDEC 2012.

aglomerado con niveles extremos de informalización, Chaco (con 52%), frente a Tierra del Fuego (con 13%). Esto constituye un claro ejemplo de las asimetrías regionales que se comprueban en relación con el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Por otra parte, estas brechas no disminuyeron con la caída de la informalidad, sino que, por el contrario, se ampliaron. Para constatar este fenómeno, se compararon la tasa de informalidad laboral registrada al principio del período (año 2003) con el ritmo de descenso ocurrido entre 2003 y 2012. Así se corroboró que si bien la informalidad cayó en todas las provincias, en algunas lo hizo más aceleradamente que en otras. Casos interesantes de esta evolución se observan en aquellas localidades que tuvieron una tasa de informalidad cercana al 50% en 2003: algunas de estas jurisdicciones tuvieron escasos progresos (por ejemplo, Salta), mientras



que en otras localidades la caída fue de 20 puntos porcentuales (tal es el caso de Córdoba).

A pesar de la diferente velocidad de progreso en la reducción de la informalidad, es posible identificar que aquellas localidades que, en general, tenían una elevada o baja informalidad en 2003 continúan teniendo elevada o baja informalidad en 2012. Dicho de otra manera, se aprecia entre los extremos del período que está bajo análisis de qué manera existe “dependencia de estado” de los aglomerados<sup>8</sup> respecto de la informalidad.

Volviendo al gráfico 1, y como una manera de introducir los contenidos del próximo apartado, se puede enunciar que las diferencias allí marcadas podrían estar reflejando brechas en las características de los trabajadores. Pues, como se sabe, los asalariados más proclives a desempeñarse en empleos informales son los más jóvenes, aquellos miembros del hogar de cuyos ingresos no depende el sustento de la familia (porque son trabajadores “secundarios”) y quienes cuentan con menor nivel educativo, entre otras características similares. Estos atributos suelen resumirse en términos de productividad, afirmando que los trabajadores más propensos a ser informales son aquellos que tienen una productividad menor en el mercado de trabajo.

### Disparidades ajustadas y microdescomposiciones

Debido a que las localidades que registran los niveles más elevados de informalidad son las que registran niveles más bajos en los indicadores de desarrollo, y viceversa, se hace necesario igualar las características que configuran el desarrollo regional y medir la informalidad entre regiones que de alguna manera son “comparables”.<sup>9</sup>

Para realizar esta tarea se calcularon “brechas de informalidad”, controlando los atributos de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes: edad, educación, posición en el hogar, entre otros. En el gráfico 2 se muestran estas brechas para cada región y para los años 2003 y 2012, usando al Gran Buenos Aires como región de comparación.

Se aprecia con claridad que la brecha entre el GBA y el NOA, NEA y Cuyo aumentó. Por otro lado, la brecha existente entre el GBA y la región Pampeana (Pampa) y Patagónica (Sur) se redujo entre 2003 y 2012. Desde la perspectiva de la informalidad relativa, NOA, NEA y Cuyo empeoraron, mientras que las regiones Pampeana y Patagónica mejoraron. Pero más allá de ello, quizá el resultado más importante sea

---

8 Una manera de corroborar “la dependencia de Estado” es computando el coeficiente de correlación de Spearman, que arrojó un valor de 0,82 entre 2003 y 2012, lo que no permite rechazar la hipótesis de igualdad de orden de las localidades entre esos años.

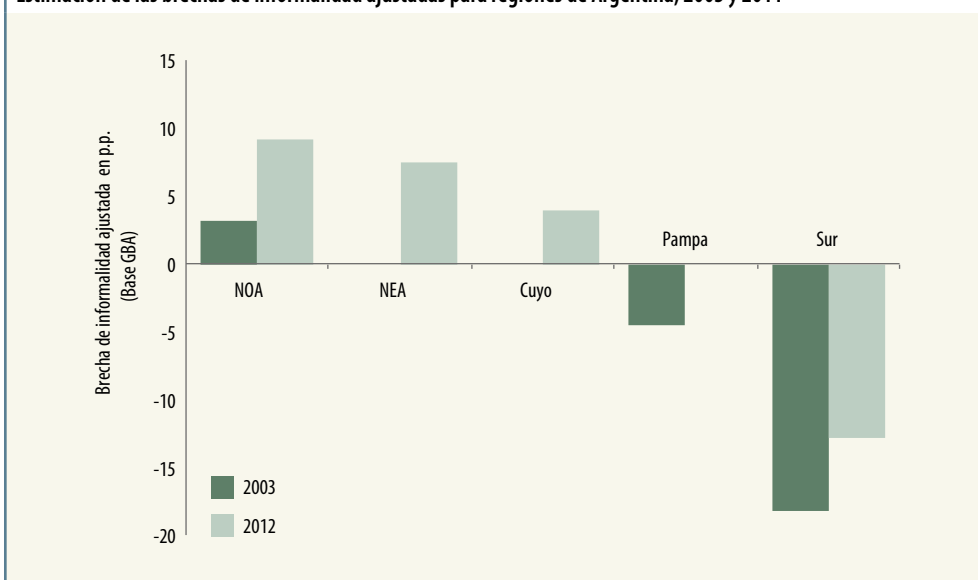
9 Comparables en las características que pueden contrastarse de acuerdo con las fuentes de datos disponibles. Por eso se habla de factores “observables”.

la persistencia de las disparidades, luego de haber controlado todos los factores posibles de controlar, aplicando los datos disponibles.

Un segundo ejercicio consistió en estimar qué parte de las diferencias de informalidad entre regiones puede atribuirse a diferencias en los atributos de los trabajadores y qué parte a la proporción de los trabajadores que presentan esos atributos. Así se analizaron los determinantes de la informalidad laboral y, luego, con datos generados para concretar dicho análisis, se simuló la tasa de informalidad laboral que se hubiese observado en cada bienio y en cada región si solo hubiesen cambiado los determinantes de esa informalidad.

GRÁFICO 2

### Estimación de las brechas de informalidad ajustadas para regiones de Argentina, 2003 y 2011

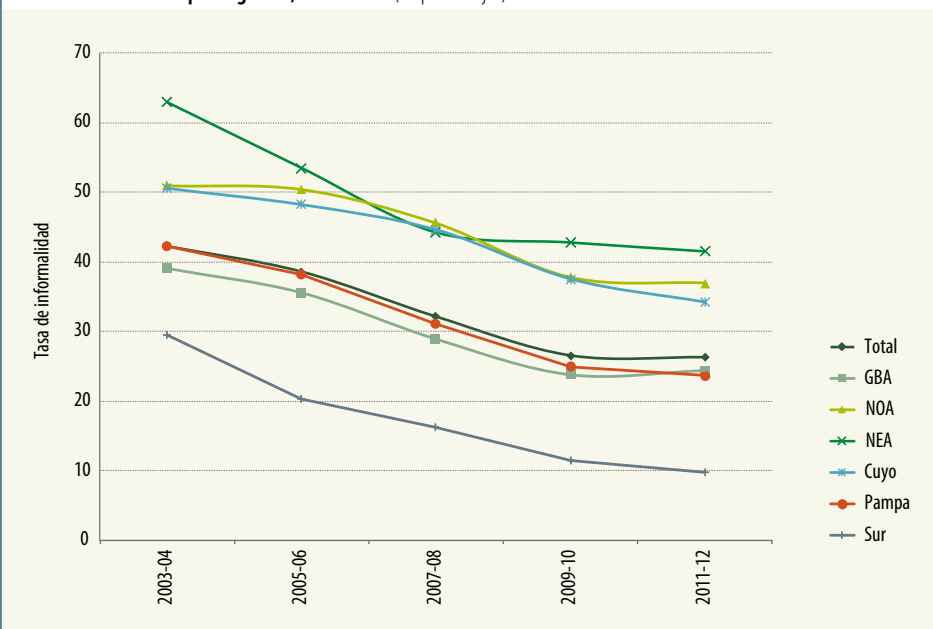


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-INDEC 2003 y 2012 (primer trimestre).

Puede observarse que aquellos factores que en cierto modo determinan la informalidad operan de manera similar en las distintas regiones del país, al menos en lo que hace a la dirección de las relaciones, ya que la probabilidad de trabajar como asalariado no registrado la disminuye el ser jefe de hogar, el tener más educación y el realizar tareas de calificación técnica u operativa. Por el contrario, puede constatar que operan aumentando la probabilidad de caer en la informalidad el hecho de trabajar en firmas pequeñas o medianas o el desempeño en los sectores de la construcción, el transporte y el servicio doméstico.

GRÁFICO 3

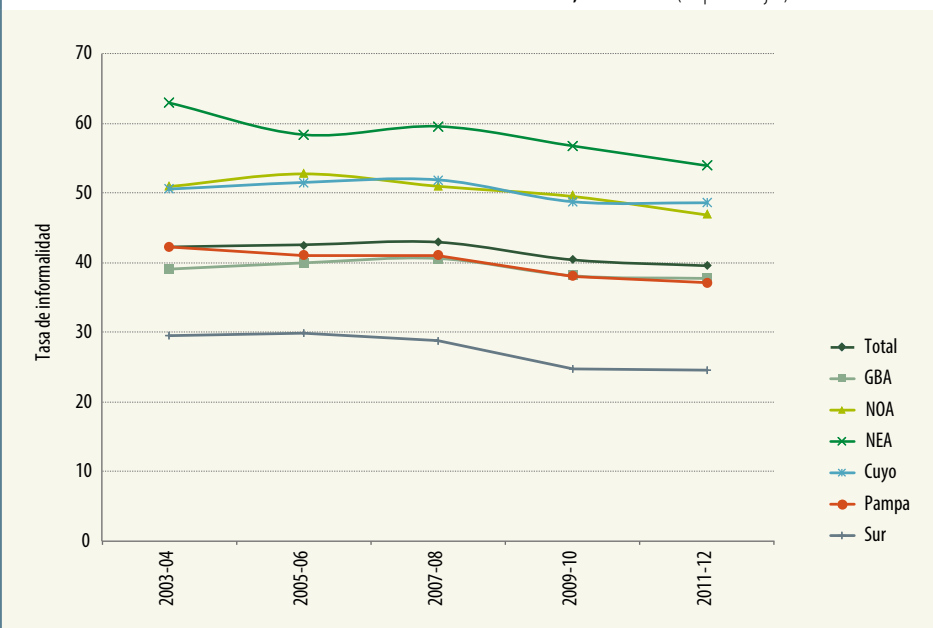
Tasa de informalidad por regiones, 2003-2012 (en porcentajes)



Fuente: Cálculos propios a partir de la EPH-INDEC.

GRÁFICO 4

Tasa de informalidad simulada de haber cambiado solo la estructura, 2003-2012 (en porcentajes)



Fuente: Cálculos propios a partir de la EPH-INDEC.

Los gráficos 3 y 4 permiten constatar que la caída de la tasa de informalidad en todas las regiones de Argentina y en el país como un conjunto se debió, principalmente, a un cambio favorable en la “propensión” de los trabajadores a estar registrados. Esto quiere decir que un trabajador tiene actualmente más chances de estar registrado que antes, independientemente de sus atributos personales.

Otra conclusión que puede extraerse de la lectura de los gráficos se refiere al origen de las brechas espaciales, las que se explican principalmente a partir de diferentes tendencias a la registración entre regiones y no por una estructura diferente del empleo. Esto quiere decir que, entre trabajadores idénticos en todo y que enfrentan una estructura de empleo similar, aquellos que residen en ciertas regiones (NEA y NOA, por ejemplo) tienen más probabilidad de no estar registrados en la seguridad social, por el solo hecho de residir en esas regiones y no en otras del mismo país.

### 3. Segmentación

La dimensión regional de la segmentación laboral será abordada desde dos perspectivas diferentes, si bien ellas están íntimamente unidas por la hipótesis de la segmentación: se trata de las disparidades de salarios, por un lado, y de las disparidades observadas entre retornos a las inversiones en capital humano, por el otro. Estas últimas, de existir, estarían advirtiendo sobre regímenes de fijación salarial diversos entre los segmentos definidos aquí, como el correspondiente a los trabajadores registrados y no registrados en la seguridad social.<sup>10</sup>

#### Diferencias de salarios

Pueden existir brechas entre regiones por cuestiones ajenas a la segmentación, por ejemplo, debido al nivel y a la estructura de los precios de los bienes y servicios, o a factores idiosincrásicos o climáticos. Otra fuente de divergencias podrían constituirlos los niveles educativos de la población. Pero si luego de controladas estas divergencias la disparidad persiste, se podría pensar en la existencia de segmentación regional.

En los gráficos 5, 6 y 7 se muestran tres brechas de salarios entre regiones: la brecha bruta (BB), que surge de la diferencia tal y como aparece en los datos;<sup>11</sup> la brecha ajustada por capital humano (es decir, por educación y experiencia); y la brecha ajustada tanto por capital humano como por tipo de puesto laboral. En una

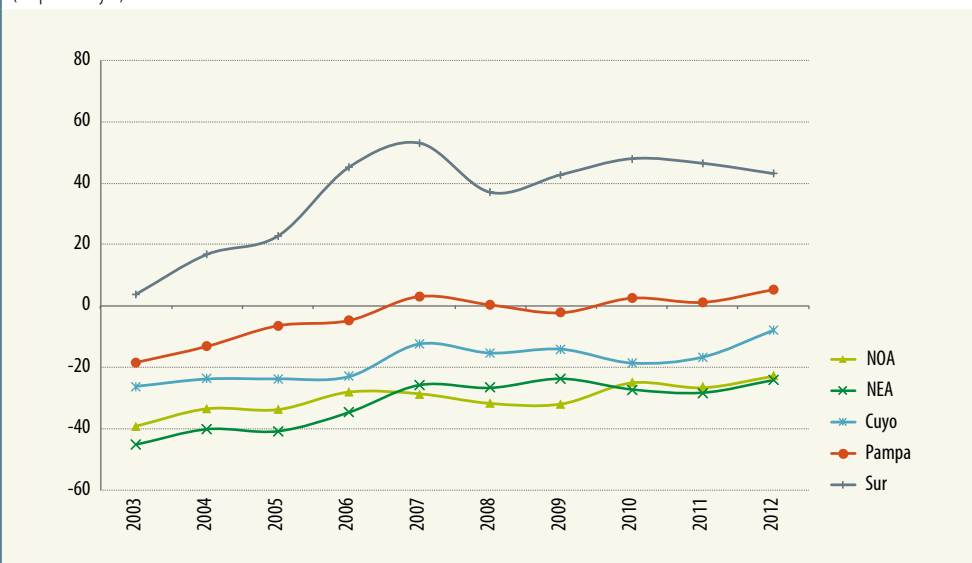
10 Lo descrito constituye el mismo criterio que se usó en la sección anterior, para el análisis de la informalidad laboral.

11 Excepto que los valores estén ajustados por índices de precios y por paridad de poder de compra, y expresados en logaritmos.

GRÁFICO 5

**Diferencia bruta de salarios entre regiones. Todos los trabajadores, 2003-2012**

(en porcentajes)

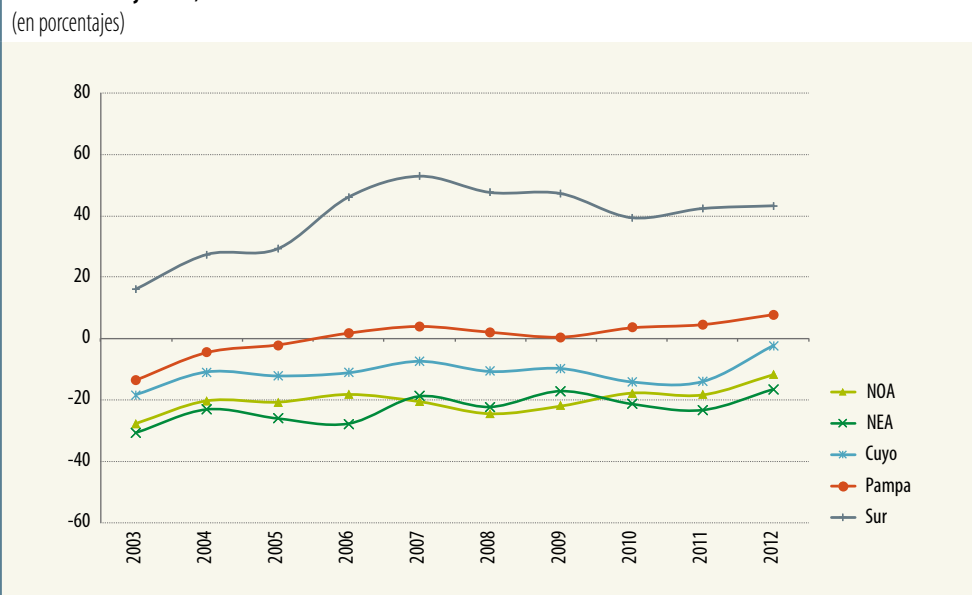


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

GRÁFICO 6

**Diferencia de salarios entre regiones, ajustada por variables de capital humano. Todos los trabajadores, 2003-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

situación hipotética de mercados laborales competitivos e integrados, esta última debería ser igual a 0 –o tener un valor muy cercano a 0–, debido a que no es posible controlar todos los elementos que inciden en las diferencias de salarios,<sup>12</sup> lo que estaría significando que no existirían razones que sostengan remuneraciones diferentes ante trabajadores idénticos.

Los datos de Argentina revelan no solo la existencia de brechas significativas e importantes, sino también cierta persistencia de la brecha entre regiones, aun después de haber controlado variables correlacionadas con los salarios (gráfico 7).

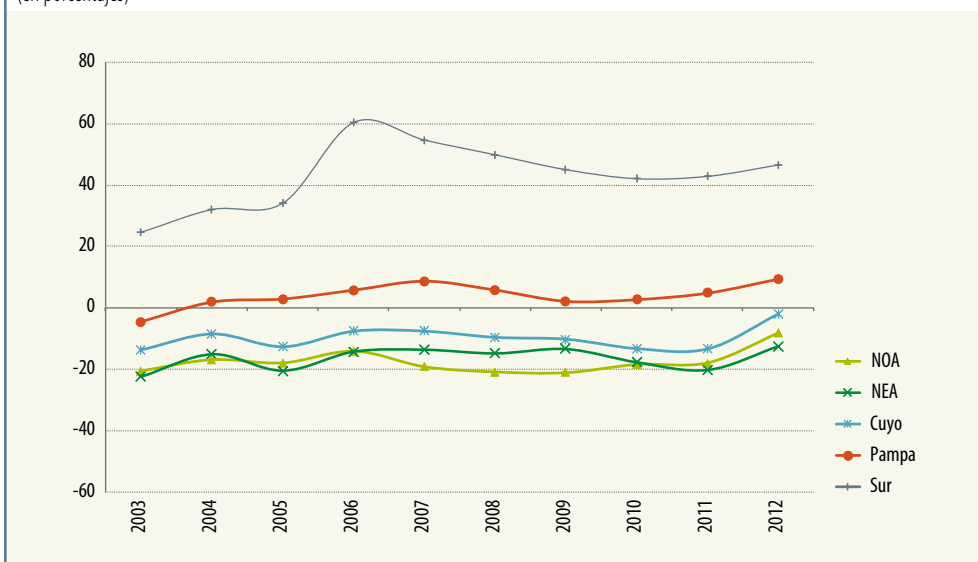
Esta divergencia interregional de salarios es consistente con la existencia de barreras a la movilidad de los factores entre las regiones, puesto que de otra forma dicha movilidad tendería a igualar las remuneraciones factoriales entre regiones. Además, de esta información puede inferirse que no hubo convergencia interregional de los salarios.

#### GRÁFICO 7

##### Diferencia de salarios entre regiones, ajustada por variables de capital humano e inserción ocupacional.

##### Todos los trabajadores, 2003-2012

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

Para verificar si este comportamiento se replica para las jurisdicciones menores, se computó el salario por aglomerado urbano para el período completo, corregido

12 Así, pueden existir disparidades que responden a determinantes que no pueden ser observados mediante los datos disponibles, por ejemplo, la calidad de la educación o algunos factores, como la habilidad, que podrían estar correlacionados de algún modo con las migraciones.

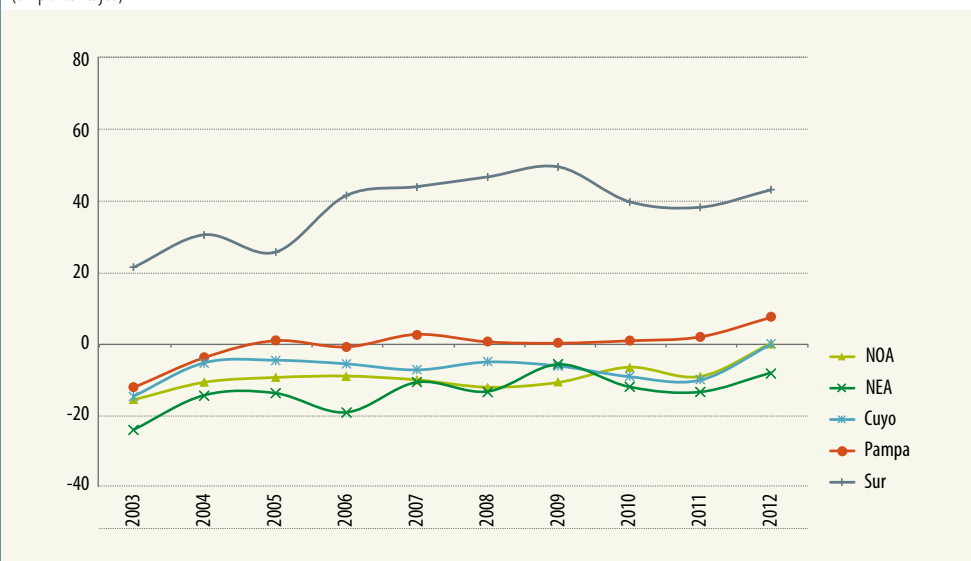
por inflación y por paridad de poder de compra del consumidor. Así pudo constatare que el orden de los aglomerados no ha cambiado sustancialmente a lo largo de la última década, una afirmación que se vuelve todavía más robusta para los aglomerados de menores ingresos del país y para el aglomerado con ingreso más elevado. Con esto se quiere decir que si hubo algún cambio a lo largo de la década, este se ha observado en los estratos medios, en provincias que integran la región Pampeana, debido quizá al comportamiento de la macroeconomía de esa región, cuestión que no fue indagada en este estudio.

A continuación se muestran las disparidades ajustadas para los trabajadores registrados (gráfico 8) y no registrados (gráfico 9), respectivamente, los que, con algunas consideraciones importantes, replican la situación descrita en el gráfico 7, con el cual son estrictamente comparables.

GRÁFICO 8

**Diferencia ajustada de salarios entre regiones. Trabajadores registrados, 2003-2012**

(en porcentajes)



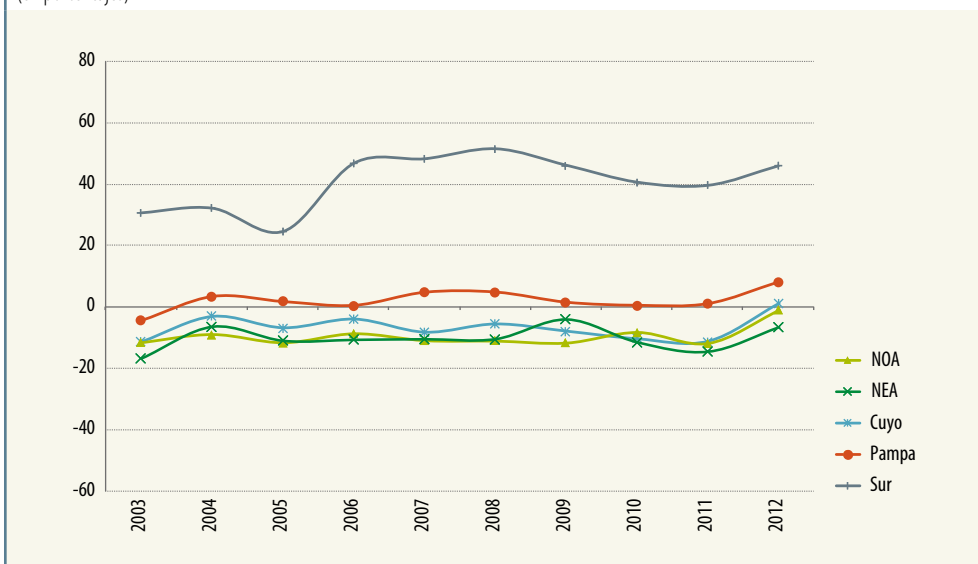
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

En este caso, los trabajadores registrados que residen en la región Patagónica perciben salarios significativamente más elevados que los del resto de los trabajadores del país, si bien las diferencias de ese "resto" no son del todo abultadas. En cambio, sí se manifiestan claras diferencias entre los trabajadores asalariados no registrados, ya que entre estos últimos y hacia el final del período se aprecia una dispersión mayor que al principio.

GRÁFICO 9

**Diferencia ajustada de salarios entre regiones. Trabajadores no registrados, 2009-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

Los asalariados no registrados de la Patagonia y de la región Pampeana formarían un grupo de “salarios elevados”, Cuyo se encontraría en una situación intermedia y el NEA y el NOA se presentan como aquellas regiones de “salarios bajos”. Pero en estos casos las discrepancias regionales, si bien más acusadas que las de los trabajadores registrados, no resultan demasiado elevadas. No obstante, no podría rechazarse la existencia de segmentación regional de los mercados de trabajo en el caso de las ocupaciones no registradas.

A pesar de esta igualación teórica, es imposible ignorar las importantes diferencias regionales vinculadas con la estructura regional de la calidad de los puestos de trabajo. En el cuadro 1, es posible apreciar un indicador de esas diferencias: las cualificaciones requeridas por los puestos de trabajo.

Un primer aspecto a destacar es la fuerte concentración de puestos que requieren cualificación profesional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una de las jurisdicciones del país con menores niveles de informalidad y con salarios más elevados. Además, es muy llamativa la sobrerrepresentación de empleos que no requieren ninguna cualificación, en las provincias del NEA y NOA, que son a la vez las jurisdicciones que tienen los niveles de informalidad más elevados y los salarios más bajos. Esto quiere decir que, aun habiendo logrado importantes avances en la registración en Argentina, la persistencia de brechas de esta naturaleza continúa generando disparidad en los niveles de informalidad y de salarios, en el nivel regional.



CUADRO 1

**Cualificación de los puestos de trabajo, según jurisdicciones, 2012**

(en pesos argentinos)

Jurisdicción	Profesional	Calificado	Operativa	Sin calificación	Total
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	21,3	25,7	39	14,1	100
Buenos Aires	6,1	15,6	52,6	25,7	100
Catamarca	6,1	19,1	50,6	24,2	100
Córdoba	6,6	17,7	52,1	23,6	100
Corrientes	5,4	18,1	51,4	25,1	100
Chaco	4,9	16,8	50,8	27,6	100
Chubut	8,2	17,8	52,6	21,5	100
Entre Ríos	6,2	17,2	49,2	27,4	100
Formosa	3,7	17,5	52,6	26,2	100
Jujuy	5	18,3	49,9	26,9	100
La Pampa	7,4	18,3	53,1	21,3	100
La Rioja	4,8	15,9	52	27,4	100
Mendoza	9,5	17,8	49,3	23,5	100
Misiones	4,7	15,2	51,5	28,5	100
Neuquén	6,6	17,4	50,9	25,1	100
Río Negro	7,1	15,9	52,2	24,8	100
Salta	5,1	15,8	51,8	27,3	100
San Juan	7,9	14,1	54,5	23,5	100
San Luis	4,9	15,5	56,5	23,2	100
Santa Cruz	7,9	19,2	53,1	19,8	100
Santa Fe	6,7	16,1	54,8	22,4	100
Santiago del Estero	6,7	17,3	51,9	24,1	100
Tucumán	8,7	17,3	45,3	28,7	100
Tierra del Fuego	5,7	15,6	59,3	19,4	100
Total	7,8	17,2	50,9	24,1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU-INDEC).

## 4. Diferencias en retornos a la educación (o regímenes salariales diferentes)

Para detectar la existencia de regímenes de fijación de salarios diferentes, se compararán los retornos a la educación totales y para los dos sectores de trabajadores asalariados: los registrados y los no registrados. Cabe recordar que los retornos a la educación muestran el aumento en los salarios, que puede ser atribuido a más años de educación invertidos por la persona. El cuadro 2 resume la información sobre este tema para cada una de las seis regiones en las que fue dividido el país, entre 2003 y 2012. Dado que los datos están diferenciados según la posición del trabajador en la estructura distributiva (percentiles), se puede ver con claridad si el pago por la educación varía según la posición que ocupan los asalariados registrados y no registrados en la distribución de los salarios.

Un primer aspecto a destacar es la diferencia que se observa dentro de cada región: así se corrobora que los trabajadores situados en la parte más alta de la distribución salarial tienen retornos a la educación significativamente más altos que los situados en la parte baja. En algunas regiones, como la Patagonia, esta diferencia es notable, principalmente en el caso de los asalariados no registrados (AnR).

Por el contrario, las disparidades entre regiones no son tan acentuadas, y lo son menos aún si la atención se focaliza sobre el período más reciente, el correspondiente al bienio 2011-2012. Esto quiere decir que si los retornos a la escolaridad ilustran los regímenes de fijación de salarios, no habría evidencia de regímenes diferentes entre regiones, pero sí dentro de cada una de ellas entre los asalariados registrados (AR) y los no registrados (AnR).

La mirada temporal muestra, en general, una caída en los retornos a la educación de los AR, y un aumento de esos mismos retornos entre los AnR,<sup>13</sup> lo que implica una convergencia de los pagos a la educación a lo largo del período examinado. Esta convergencia implica, a la vez, una merma en la diferencia de los retornos, llegando estos a igualarse en algunos casos, por ejemplo, sobre el conjunto de los trabajadores medianos para el total del país.

Nuevamente, si este indicador representa regímenes de fijación de salarios diferentes, la segmentación existente dentro de cada una de las regiones del país habría disminuido durante la última década. E, incluso, podría sugerirse que quizá la menor desigualdad de los ingresos documentada en varios estudios recientes, pudo haber sido motivada por esta convergencia temporal de los retornos a la educación, la que puede apreciarse a partir de los datos que expone el cuadro 2.

---

13 La excepción que en cierto sentido confirma la regla de una tendencia hacia la mayor igualdad se aprecia para los asalariados no registrados de la parte alta de la distribución.

## CUADRO 2

Retornos a la escolaridad por bienio, región y percentiles seleccionados. Asalariados registrados (AR) y no registrados (AnR), seis regiones, 2003-2012

Región/ Bienio	Percentil 25		Percentil 50		Percentil 75		Percentil 99	
	AR	AnR	AR	AnR	AR	AnR	AR	AnR
<b>TOTAL PAÍS</b>								
2003-04	4,5	2,4	4,8	2,7	5,4	3,1	8	7,7
2005-06	4,1	4,3	4,3	4,7	5	5,2	6,5	7,1
2007-09	3,6	4,4	4	4,3	4,5	4,4	6,3	5,2
2009-10	3,6	3,8	3,4	4	4,4	4,2	6,4	6,4
2011-12	3,4	4,1	3,5	3,9	4	3,9	5,7	5,6
<b>GBA</b>								
2003-04	5,6	5,2	5,7	5,4	6,1	6,9	10,5	9,5
2005-06	4,8	6,5	5,6	7,5	6,5	7,8	8,7	8,3
2007-09	4	6,6	4,6	6,3	5,8	6,5	6,1	9
2009-10	4,9	4,7	5,1	4,5	5,1	4,6	6,2	4,7
2011-12	4	5,4	4,4	5,8	5	5,6	7,3	8,5
<b>NOA</b>								
2003-04	0,4	0,6	4,5	1	5,8	2,2	7,3	7,6
2005-06	3,8	3,3	3,8	3,7	4,6	5,3	7,1	6,9
2007-09	3,9	3,6	4,3	4,7	4,5	5,4	7,9	6,9
2009-10	3,5	3,9	3,6	3,4	4,6	3,2	7,3	4,3
2011-12	3,2	2,5	3	2,6	3,9	2,8	4,8	3,6
<b>NEA</b>								
2003-04	3,7	0,2	4,4	0,2	5,5	0,6	6,9	6,2
2005-06	4,2	1,4	4,5	3,4	5,8	4,2	5,6	3
2007-09	3,6	2,4	4,3	4,7	4,9	4,9	6,1	1,9
2009-10	3,4	4,4	3,4	4,3	4,4	3,9	5,1	3,6
2011-12	2,7	2,3	2,8	2,6	3,7	2,9	5,5	3,9
<b>CUYO</b>								
2003-04	4,4	0,7	3,3	0,4	5,1	1,3	4,1	5,6
2005-06	4,5	1,6	4,7	2,3	4,9	2,8	3,7	5,9
2007-09	3,6	2	3,8	2,1	4,1	2,3	6,4	3,9
2009-10	3,5	2,6	3,6	2,6	4,4	4,6	6,1	5,4
2011-12	3	2,4	3,7	3,1	4	3,8	4,6	6,4
<b>PAMPEANA</b>								
2003-04	4	2,6	4,2	3	3,3	4,2	6,1	2,8
2005-06	3,6	4	3,7	4	4,6	4,1	4,9	7,5
2007-09	3,2	5,3	3,7	4	4,7	3,9	5,7	3,8
2009-10	3,3	3,9	3,8	3,5	4,4	3,8	5,2	5,1
2011-12	6,2	3,9	3,7	4	4,3	3,9	5,5	6,1
<b>PATAGONIA</b>								
2003-04	4,1	3,6	4,4	7,3	4	5,7	2	12,8
2005-06	3	7,4	3,3	6,3	2,1	5,8	3,8	5,9
2007-09	3	6,6	3,5	4,6	3,6	3,8	3	1,9
2009-10	2,6	5,8	2,9	6	3	7	3,5	7,9
2011-12	3,2	4,9	2,7	5,4	2,4	5,3	4	5,7

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Conclusiones

A lo largo del presente capítulo pudo observarse de qué manera actualmente existe una fuerte disparidad regional en los niveles de informalidad del empleo asalariado, y cómo, a pesar del descenso de la no registración ocurrido entre 2003 y 2012, la brecha entre regiones se ha ampliado en lugar de disminuir.

Si bien ello ocurre con algunas excepciones, también se observa que las ciudades y las regiones con mayor y menor informalidad de Argentina continúan al presente siendo las mismas ciudades y regiones con mayor y menor informalidad de hace una década: las de mayor informalidad se localizan principalmente en el Nordeste y en el Noroeste, mientras que las jurisdicciones con menor informalidad están concentradas en la región Patagónica.

Debido a que la disparidad de desarrollo económico de las jurisdicciones del país lleva implícita otras disparidades en dimensiones tales, como la educación y la posibilidad de acceso a empleos de calidad, también se indagó en qué medida estos factores podían ayudar a explicar las diferencias de informalidad laboral y las de los salarios de los trabajadores. Así pudo constatarse que si bien estos factores (educación, características de los empleos, etc.) contribuyen a explicar una parte de las diferencias regionales en informalidad y salarios, la mayor parte de la brecha, en estas dimensiones, continúa sin poder ser explicada puramente a partir de ellos.

En el mismo sentido, al evaluar la evolución temporal de las tasas de informalidad, pudo constatarse que la caída observada durante la última década se debió a un aumento en la propensión a trabajar formalmente, más que a un cambio en las características de los trabajadores o en la calidad de los empleos. Por lo tanto, de este resultado puede inferirse que existe la posibilidad de avanzar en progresos futuros en el plano de la registración si se observan cambios en esas características, es decir, en la reducción de las brechas de educación y en la creación de puestos de trabajo de calidad en las regiones económicamente más rezagadas del país. En especial, estas últimas divergencias parecen muy pronunciadas, mucho más que las observadas en la dimensión de capital humano.

Debido a que las brechas de salario entre regiones persisten luego de controlar aquellos factores que pueden alterarlas, se examinó la posibilidad de que existieran diferencias regionales en los regímenes de fijación de salarios por medio de las tasas de retorno a la escolaridad. A partir de este análisis se encontraron importantes brechas de retornos dentro de las regiones, entre los asalariados formales e informales y entre los trabajadores de diferente nivel salarial, pero no entre regiones. Por otra parte, también se detectó una clara convergencia de retornos a la escolaridad entre trabajadores situados en los extremos de la distribución de los salarios, específicamente a lo largo del último decenio.

## Bibliografía

- Alzúa, M. 2008. "Are Informal Workers Secondary Workers?: Evidence for Argentina", Documento de Trabajo N° 73. La Plata, CEDLAS.
- Beccaria, L. y Groisman, F. 2008. "Informality and Labor Market Segmentation: The Case of Argentina". *Anales Asociación Argentina de Economía Política*, XLIII Reunión Anual.
- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. 2013. "Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina, 1990-2011", Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.
- Fields, G. 2004. *A Guide to Multisector Labor Market Models*. Paper Prepared for the World Bank Labor Market Conference. Washington, D.C.
- 2009. *Segmented Labor Market Models in Developing Countries*. Nueva York, Cornell University Press. Disponible en: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles>
- Figueras, A., Díaz Caferata, A. y Arrufat, J. L. 2001. *Mercados de trabajo regionales: ¿problema de demanda o presión de oferta?* Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), 5° Congreso, Buenos Aires.
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. 2009. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". *Desarrollo y Sociedad*, primer semestre, pp. 13-80.
- Maloney, W. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *World Bank Economic Review*, 13(2), pp. 275-302.
- Ortiz, C., Uribe, J. y García, G. 2007. "Segmentación de escala y segmentación regional en el mercado laboral urbano de Colombia", en Zorro (comp.), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*. Bogotá, Cider-Universidad de los Andes.
- Pratab, S. y Quintin, E. 2003. "Are Labor Markets Segmented in Argentina? A Semiparametric Approach". Mimeo. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Federal Reserve Bank of Dallas.
- Waisgrais, S. 2001. *Segmentación del mercado de trabajo en Argentina: una aproximación a través de la economía informal*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), 5° Congreso, Buenos Aires.

# Capítulo VII

---

## Desbalance de calificaciones, polarización en la creación de empleo e informalidad: evidencia para Argentina

Maribel Jiménez

### Introducción

Este capítulo busca relacionar dos fenómenos del mercado de trabajo, por un lado, el desbalance de calificaciones (*skill mismatch*) y la polarización en la creación de empleo y, por el otro, la evolución de la informalidad laboral, a fin de considerar algunas de las lecciones aprendidas en relación con los dos primeros aspectos para tomar en cuenta al momento de diseñar políticas de formalización.

En general, la incidencia y los efectos sobre el mercado laboral del *skill mismatch*, especialmente de la sobreeducación, han estado recibiendo una atención creciente en la literatura de los países desarrollados, pero los estudios empíricos que analizaron el fenómeno para algún país en desarrollo son relativamente más escasos. Por otro lado, debido a que la informalidad laboral constituye una característica estructural del mercado laboral argentino adquiere relevancia evaluar su relación con el *skill mismatch*. En efecto, además de las múltiples implicancias negativas que conlleva la informalidad laboral para el trabajador y su familia, un mercado laboral segmentado (dividido entre puestos formales e informales) también podría afectar la forma como la educación adquirida por los trabajadores se ajusta a la requerida específicamente en sus ocupaciones.

La hipótesis de polarización del empleo se refiere al crecimiento simultáneo de la participación en el empleo de las ocupaciones de alta calificación y elevado salario así como de aquellas de baja calificación y bajos salarios. Por lo tanto, como este patrón de crecimiento del empleo podría afectar los niveles de informalidad laboral al reducir los empleos de calificación media formal y crear nuevos puestos en los extremos de la distribución de calificaciones, en este artículo también se analiza la potencial relación que podría existir entre la presencia (o ausencia) de un proceso de polarización del empleo y la informalidad laboral, en el mercado laboral argentino.

Este capítulo se organiza en tres secciones. En la siguiente, se analiza el desbalance de calificaciones en Argentina, su importancia, evolución y la relación que pueda establecerse con la informalidad laboral. La segunda sección presenta un breve análisis de la hipótesis de polarización del empleo y su posible efecto sobre la informalidad. Finalmente, en la última sección se enuncian las conclusiones del estudio y se exponen algunas consideraciones para el diseño de políticas.

## 1. El desajuste de calificaciones

### Definiciones, importancia y métodos de medición

Los términos sobreeducación y sobrequalificación, usados indistintamente en la literatura, no son en verdad equivalentes. La *sobreeducación* es definida en términos de años de educación y la *sobrequalificación* como el conjunto de calificaciones que se poseen además de la educación formal, el entrenamiento o capacitación laboral específica, la experiencia laboral y otras formas de capital humano. Además, mientras una mayor calificación que la requerida genera, la mayoría de las veces, un premio salarial, los años adicionales de educación formal no lo hacen.

El desajuste entre las calificaciones requeridas por el puesto de trabajo y aquellas que efectivamente posee el trabajador (*skill mismatch*) tiene serias consecuencias para la eficiencia económica así como presenta costos a nivel individual, de cada firma y también nacional. A nivel individual disminuye el producto marginal del sujeto, reduce los niveles de satisfacción en el trabajo e incrementa las tasas de rotación laboral. A nivel de las firmas, el *skill mismatch* está asociado con una menor productividad y, en caso de ocasionar mayores tasas de rotación, las empresas pueden enfrentar costos extras para la búsqueda, la recontratación y el entrenamiento de nuevos trabajadores. Por otro lado, a nivel macro, el bienestar nacional disminuye como consecuencia de la subutilización de calificaciones (CEDEFOP, 2010).

En la literatura actual no existe consenso sobre la forma de medir el desajuste educativo en el mercado laboral. Así, pueden identificarse, al menos, tres métodos alternativos para hacerlo: el denominado objetivo, el subjetivo y el estadístico.

El *método objetivo* está basado en la determinación externa, efectuada por analistas ocupacionales, de los niveles educacionales requeridos para cada puesto de trabajo. Algunas limitaciones de este método consisten en que no permite que más de un nivel educativo sea apropiado para ocupaciones particulares y en que

no contempla la posibilidad de que el nivel de educación apropiado puede llegar a cambiar a lo largo del tiempo (CEDEFOP, 2010).<sup>1</sup>

El *método subjetivo* o basado en la autoevaluación del trabajador recurre a encuestas específicas y puede adoptar dos formas. La primera consiste en preguntarle directamente al trabajador si está correctamente calificado o no para desempeñar su actual trabajo. La segunda, más indirecta, consiste en preguntar al trabajador cuál es el nivel de educación apropiado para su ocupación y comparar esa respuesta con el nivel educativo real de dicho trabajador. Una ventaja de este método consiste en que establece una medición específica del desajuste educativo con el puesto de trabajo de cada ocupado, lo que lo diferencia de la medición que surge de considerar agregados ocupacionales. Sin embargo, el método subjetivo presenta varios problemas. Por ejemplo, dos personas con igual nivel de educación y en el mismo puesto de trabajo pueden percibir su situación laboral de diferente manera. Además, puede existir un sesgo en la respuesta debido a que las personas efectivamente sobreeducadas o subeducadas pueden negarse a responder o no reconocer su situación.

Por último, el *método estadístico* determina la educación requerida por un puesto de trabajo a partir de indicadores estadísticos obtenidos de la distribución de los niveles educativos dentro de cada ocupación, como la media o la moda. El gran problema de este método es que está basado en desvíos de la situación del presente en que se evalúa y no de lo que ciertamente debería ser. Así, cuando la mayoría de los trabajadores de una ocupación estén sobreeducados, la media (o la moda) de la educación de esa ocupación estará sesgada hacia arriba y, en consecuencia, la medida de sobreeducación estará subestimada.<sup>2</sup> No obstante, una ventaja de este método es su potencial de autocorrección a lo largo del tiempo (Kiker *et al.*, 1997).

Debido a las ventajas y desventajas de cada uno de los métodos expuestos no sorprende la falta de consenso en la literatura acerca de cuál de ellos es el más provechoso. Por eso, a fin de examinar la robustez de los resultados obtenidos ante cambios en el método implementado y dada la información disponible a partir de la aplicación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), se construyeron los siguientes tres métodos, dos variantes del método estadístico y una del método objetivo:<sup>3</sup>

- 1 Además, la traducción de requerimientos ocupacionales de calificación a una única variable educativa (nivel educativo o años de escolaridad) puede conducir a errores (Hartog, 2000).
- 2 Por otra parte, Hartog (2000) advierte sobre la similitud en las estimaciones de sobreeducados y subeducados cuando se aplica este método, que puede explicarse por la simetría de las colas de la distribución normal.
- 3 La información de la EPH-INDEC no permite utilizar el método subjetivo. Para implementar los otros métodos se construyeron 15 categorías ocupacionales a partir de las 52 categorías en las que puede clasificarse a los trabajadores utilizando la información del Clasificador Nacional de Ocupaciones de la EPH.



- la primera variante del método estadístico (método VV, en adelante), considerando años de educación, clasifica a un trabajador como sobreeducado si su educación supera en más de un desvío estándar a la educación media de su ocupación;<sup>4</sup>
- la segunda variante del método estadístico (método MSK, en adelante), considerando niveles educativos, clasifica a un trabajador como adecuadamente educado si posee el o los niveles educativos más frecuentes en su ocupación. Siguiendo a Mendes de Oliveira, Santos y Kiker (2000), se toma como punto de referencia el nivel educativo compartido por al menos el 60% de los trabajadores de una determinada categoría ocupacional, a fin de resolver los problemas de elevada dispersión educacional en determinadas ocupaciones;
- la versión del método objetivo implementada considera los requisitos educativos de cada ocupación definidos sobre la base del *Occupational Outlook Handbook* de 2012-2013.

### Incidencia del desajuste educativo

Los resultados obtenidos de los tres métodos implementados para estimar el desajuste educativo muestran que los indicadores de sobre y subeducación difieren considerablemente según cuál sea la definición adoptada (gráfico 1). Así, el mayor porcentaje de asalariados con algún tipo de desajuste educativo se obtiene con el método objetivo. Según este método, durante el período 2003-2012, del 32% al 36% de los asalariados estaban sobreeducados, en tanto que, del 19% al 24% se encontraban subeducados. Por otro lado, las tasas de sobre y subeducación obtenidas con las dos variantes del método estadístico son más cercanas entre sí y significativamente menores que las obtenidas a partir del método objetivo. En estos casos, el nivel promedio de sobreeducación es del 15%, con el método VV y del 10%, con el método MSK. En tanto que el porcentaje de asalariados subeducados no supera al 17% con ambas variantes del método estadístico.

Esta disparidad obtenida en los resultados según cuál sea el método de estimación utilizado no es sorprendente si se toman los procedimientos de cómputos utilizados en cada caso<sup>5</sup> y, además, es consistente con los hallazgos obtenidos por otros estudios empíricos. Durante el período 2003-2012, los niveles de sobre y

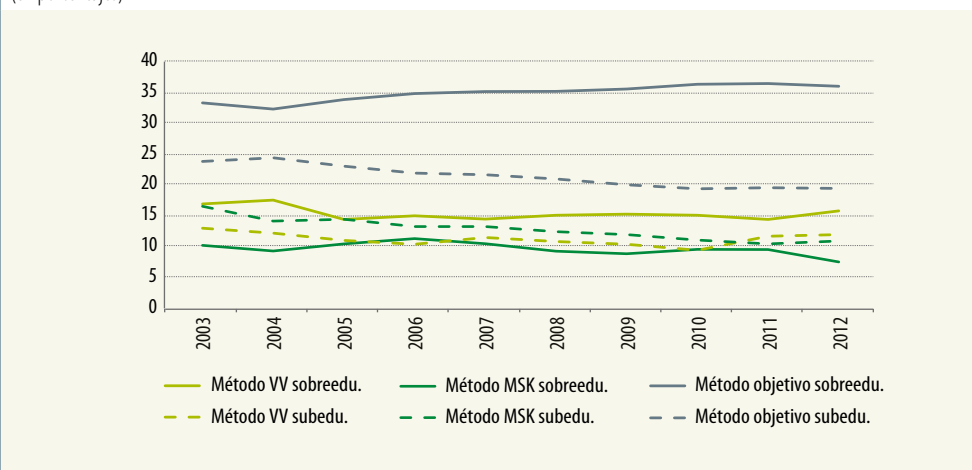
4 Véase Verdugo y Verdugo (1989).

5 La educación requerida por el puesto es definida como un rango en el método VV y como el o los niveles educativos compartidos por el 60% de los trabajadores en el método MKS, lo que genera mayores probabilidades de clasificar un trabajador como adecuadamente educado para el puesto, que con el método objetivo. Además, si los criterios objetivos se vuelven obsoletos en algún momento, un mayor porcentaje de trabajadores será clasificado como sobre o subeducado.

## GRÁFICO 1

## Asalariados sobre y subeducados según métodos de estimación, 2003-2012

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

subeducación se mantuvieron relativamente estables, en particular los estimados con las dos variantes del método estadístico. No obstante, entre 2003 y 2012, la tasa de sobreeducación que surge del método objetivo muestra un leve crecimiento de aproximadamente tres puntos porcentuales (p.p.), en tanto ocurre lo contrario con la tasa de subeducación, que descendió en 4,4 p.p.

Las tasas de sobre y subeducación por género difieren considerablemente según el método de estimación (véase el gráfico A-1 en el anexo, al final de este capítulo). Así, las tasas promedio estimadas con las dos variantes del método estadístico no muestran diferencias significativas por género. Mientras que, en cambio, las tasas de sobreeducación entre las mujeres son marcadamente mayores y las de subeducación son menores que las estimadas entre los varones, cuando se utiliza el método objetivo. La mayor incidencia de la sobreeducación entre las mujeres se encuentra en línea con las peores condiciones que, en general, enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Por otra parte, también son compatibles con la teoría de la sobreeducación diferencial que explica la existencia del *skill mismatch* a partir de la baja movilidad geográfica de algunos trabajadores, ya que, en muchos casos, las mujeres, debido a la crianza de los hijos y a que el lugar de residencia es determinado mayoritariamente por la elección de la carrera laboral del cónyuge,

Esto no sucede con los criterios estadísticos basados en los datos que se ajustan a cambios en las condiciones tecnológicas u organizativas del lugar de trabajo (Kiker *et al.*, 1997).

presentan una movilidad geográfica relativamente menor que la de los varones.<sup>6</sup> Estas diferencias por género también podrían responder a la presencia de mayores costos fijos de empleo, así como a mayores tasas de renuncia entre las mujeres en relación con los varones, lo que puede llevar a los empleadores a requerirles un mayor nivel de educación al momento de contratarlas.

La incidencia del desajuste educativo por grupo etario, sugiere, en general, que la sobreeducación afecta más a los trabajadores de menor edad, mientras ocurre lo contrario en el caso de la subeducación (véase el gráfico A-2 en el anexo). Las estimaciones obtenidas con el método objetivo y el MSK, en particular, muestran que las mayores tasas de sobreeducación se observan entre los jóvenes menores de 25 años. Este hallazgo se encuentra en línea con el reportado por varios estudios empíricos y con algunas teorías que explican el desajuste educativo en el mercado laboral. Así, según la teoría del capital humano, el exceso de educación en un puesto de trabajo estaría compensando la falta de otros elementos que componen el capital humano de una persona, como la experiencia adquirida en el mercado laboral. Además, según la teoría de las señales, si existe una tendencia general de los empleadores a pedir mayores credenciales para el ingreso a un puesto de trabajo, esto afecta más a los jóvenes por representar a una mayoría entre los ingresantes (Maurizio, 2001). Por otra parte, debido a los efectos de la depreciación u obsolescencia de las calificaciones adquiridas (*skill obsolescence*), los niveles de subeducación se incrementan con la edad de los trabajadores, de manera contraria a lo que ocurre con la sobreeducación, cualquiera sea el método de estimación considerado.

Un resultado que debe destacarse es la incidencia diferencial del desajuste educativo, según la condición de informalidad laboral de los trabajadores (véase el gráfico A-3 en el anexo). Las tasas de sobreeducación de los asalariados informales (AI),<sup>7</sup> computadas con el método MSK y con el método objetivo, resultan mayores que las correspondientes a los asalariados formales (AF). No obstante, las brechas más significativas entre los AI y los AF, en la incidencia de la sobreeducación, se obtienen con el método objetivo.

## Desajuste educativo e informalidad

En esta sección se analiza la relación entre desajuste educativo e informalidad laboral. Con este fin se consideran dos modelos empíricos. El primero es un modelo logit multinomial estimado con el fin de examinar el efecto de la condición de

---

6 Por lo tanto, las mujeres son más susceptibles de aceptar condiciones laborales menos favorables, debido a las limitaciones de movilidad que les impiden buscar otras alternativas.

7 Se consideran informales los asalariados no registrados, esto es, aquellos que en la EPH-INDEC afirman no tener descuentos jubilatorios por sus trabajos.

informalidad del trabajador sobre la probabilidad de estar sobreeducado, subeducado o adecuadamente educado para el puesto laboral, controlando por un conjunto de características personales y laborales de los ocupados.<sup>8</sup>

El segundo modelo estimado es un probit bivariado conformado por dos ecuaciones: una correspondiente a la probabilidad de estar sobreeducado y otra que modela la probabilidad de ser informal en el puesto. Este modelo permite examinar más detenidamente la relación entre sobreeducación e informalidad laboral, considerando la potencial endogeneidad de esta última variable.<sup>9</sup>

En el cuadro A-1 del anexo se exponen los resultados de la estimación del modelo logit multinomial para las probabilidades de estar sobreeducado y subeducado en relación con tener una educación adecuada para el puesto laboral. Los modelos se estimaron para tres años del período de análisis: 2003, 2007 y 2012 con el propósito de examinar la existencia de cambios temporales en los efectos de las variables explicativas. Los resultados derivados, con los tres métodos utilizados para definir sobre y subeducación, en 2003 y 2007, muestran que los AI tienen en comparación con los AF más probabilidades de estar sobreeducados con relación a la posibilidad de tener una educación acorde con su puesto laboral, manteniendo sus características individuales y laborales constantes. En 2003, la probabilidad de estar sobreeducados para el puesto era entre 4 y 5 p.p. mayor para un AI que para un AF con las características promedio, según el método considerado. No obstante, en 2007, las diferencias en esa probabilidad entre formales e informales se redujeron a 2 p.p., en el caso de los métodos estadísticos, y a 3 p.p., cuando se consideró el método objetivo.

Si bien los hallazgos anteriores parecen sugerir la existencia de una relación positiva entre informalidad laboral y sobreeducación, ellos deben ser interpretados con precaución, entre otras razones, debido a la potencial endogeneidad de la condición de informalidad del trabajador. Para contemplar esta posibilidad se estima, siguiendo a Herrera-Idárraga *et al.* (2012), un modelo probit bivariado en el que la probabilidad de estar ocupado en un puesto informal es instrumentada<sup>10</sup> a partir de un conjunto de características familiares que, de acuerdo con la evidencia empírica disponible,

---

8 El conjunto de variables explicativas incluye características sociodemográficas de los trabajadores, como sexo, educación, estado civil, posición en el hogar y características laborales, como experiencia potencial (años de edad menos años de educación menos seis), la categoría ocupacional (asalariados, patrones o autónomos profesionales, trabajadores independientes de oficio o trabajadores independientes de subsistencia), la condición de (in)formalidad, la rama de actividad, la antigüedad laboral, el tamaño de la firma, el sector de actividad (público o privado) y la región de residencia.

9 Para más detalles sobre estos modelos y su método de estimación, véase Quinn y Rubb (2006) y Herrera-Idárraga *et al.* (2012).

10 En general, es difícil definir, a partir de la información disponible en la EPH-INDEC, instrumentos apropiados para la probabilidad de estar ocupados en un puesto informal, porque debe tratarse de variables que no afecten también la probabilidad de estar sobreeducados para el puesto.

afectan la probabilidad de una persona de tener un trabajo informal pero no la de estar sobreeducado en su puesto.<sup>11</sup>

Las estimaciones de la ecuación correspondiente a la probabilidad de estar sobreeducado se presentan en el cuadro A-1 del anexo para 2003, 2007 y 2012. En los tres años considerados, cuando se utilizan el método VV y el método objetivo para medir desajuste educativo, los asalariados informales tienen, en comparación con los formales, más probabilidades de estar sobreeducados en su puesto, manteniendo constante el conjunto de características personales y laborales consideradas. Así, un empleado registrado con las características promedio posee, con relación a su par formal, una probabilidad de estar sobreeducado mayor, de 1,5 a 5,5 p.p., cuando se utiliza el método VV y de 16,1 a 24,3 p.p., si se considera el método objetivo.<sup>12</sup>

## 2. La polarización en la generación de empleo

El proceso de polarización en la generación de empleo tiene lugar cuando el crecimiento del empleo ocurre en las ocupaciones de alta calificación y elevados ingresos así como en aquellas de baja calificación y remuneración, mientras que el empleo en las ocupaciones de ingresos y calificaciones medias disminuye. Estas transformaciones en la estructura ocupacional surgen de la interacción de factores relacionados con la demanda, con la oferta laboral y con el contexto institucional.<sup>13</sup> Entre los factores relacionados con la demanda laboral se destaca el cambio tecnológico.

De acuerdo con la evidencia disponible, en comparación con el cambio tecnológico, los otros factores del lado de la demanda, como el comercio internacional o el cambio en la demanda del producto, parecen jugar un rol modesto (Oesch y Rodríguez Mendes, 2011). Hasta hace poco tiempo, la explicación dominante sobre las tendencias del empleo había sido la hipótesis del cambio tecnológico sesgado en favor del trabajo calificado (*skill-biased technical change*, SBTC en adelante).

11 Entre estas características se encuentra el número de niños presentes en el hogar, la cantidad de miembros adultos inactivos de la familia y el número de miembros del hogar que son trabajadores informales en su ocupación. Una de las razones por las que estas características familiares podrían afectar la condición de informalidad de un trabajador es porque están estrechamente relacionadas con las necesidades económicas del hogar. Así, tener más niños implica más gastos para el hogar e incrementa la necesidad de encontrar trabajo, el que probablemente sea más fácil de obtener aceptando la condición de informalidad en el empleo.

12 Un hallazgo similar fue obtenido para Colombia por Herrera-Idárraga *et al.* (2012). Según este trabajo, la relación positiva observada entre informalidad laboral y sobreeducación puede ser explicada a partir del modelo de Charlot y Decreuse (2005), donde se muestra cómo la autoselección en la educación es ineficiente en presencia de segmentación en el mercado laboral.

13 La interacción de estos distintos factores hace muy difícil aislar las fuerzas subyacentes a los cambios ocupacionales observados. No obstante, como señalan Oesch y Rodríguez Mendes (2011), es posible determinar si la evidencia empírica es consistente o no con el fenómeno de polarización del empleo.

Pero esta explicación fue desafiada por la hipótesis de rutinización de Autor, Levy y Murnane (2003; ALM, en adelante) que tiene como argumento central la reespecificación del tipo de ocupaciones que son más susceptibles de ser reemplazadas por la tecnología.

Estas dos explicaciones tienen implicancias distintas. Así, mientras la hipótesis del SBTC predice que la demanda de trabajo calificado es creciente respecto de la del trabajo no calificado, la hipótesis de rutinización sugiere un impacto diferente de la tecnología sobre la demanda laboral de las diferentes calificaciones. Las tareas rutinarias en las que la tecnología puede substituir al trabajo humano, por ejemplo, como las que se desarrollan en trabajos manuales de oficina, requieren de precisión y, por lo tanto, nunca son los trabajos peor pagos del mercado laboral. Las tareas no rutinarias, por su parte, que son complementarias de la tecnología incluyen trabajos profesionales y gerenciales con salarios que tienden a estar en la cola superior de la distribución de los ingresos laborales. Las tareas manuales no rutinarias que se desarrollan en la mayoría de los trabajos no calificados, en cambio, como los de limpieza, no se ven afectadas directamente por la tecnología pero el efecto de la tecnología en otros sectores de la economía es susceptible de producir un incremento de estos trabajos no calificados.

Ante este panorama, la introducción de nueva tecnología producirá, por un lado, un incremento en la demanda relativa de trabajadores calificados bien pagos que desarrollan generalmente tareas cognitivas no rutinarias, pero también de trabajadores no calificados de bajos salarios que realizan típicamente tareas manuales rutinarias. Acompañando este desempeño, se desencadenará una caída en la demanda relativa de trabajos de ingresos medios que requieren típicamente habilidades manuales o cognitivas rutinarias. Este es el proceso que se denomina *polarización laboral*.

Uno de los principales argumentos en favor de la hipótesis del SBTC en el caso argentino<sup>14</sup> es la dificultad de encontrar una hipótesis alternativa plausible que dé cuenta de los movimientos entre los salarios relativos y la intensidad de uso del trabajo calificado (Gasparini y Cruces, 2008). Sin embargo, una hipótesis alternativa para explicar los cambios en la desigualdad salarial ocurridos en Argentina es la denominada hipótesis de la sobreeducación o devaluación de credenciales.<sup>15</sup>

---

14 A partir de la revisión de la literatura, realizada para el caso argentino, no se encontraron estudios que examinaran la hipótesis de polarización en la generación del empleo. En cambio, en el nivel internacional existen varios estudios relativamente recientes, que exploraron esta hipótesis para los Estados Unidos (Autor *et al.*, 2006; Autor y Dorn, 2009 y 2012; Acemoglu y Autor, 2010), para Gran Bretaña (Goos y Manning, 2007; Bisello, 2013), para Alemania (Spitz-Oener, 2006; Antonczyk *et al.*, 2010, Rohrbach *et al.*, 2011) y para varios países europeos (Goos *et al.*, 2009 y Acemoglu y Autor, 2010). Estos estudios sugieren, en general, que a partir de los años noventa tuvo lugar un proceso de polarización en la generación de empleo.

15 Véanse, por ejemplo, Goos y Manning (2007), Acemoglu y Autor (2010), entre otros.

Esta hipótesis establece que en presencia de una demanda de trabajo agregada decreciente y una oferta de trabajadores calificados creciente, aquellos trabajadores con mayor nivel educativo ocupan los puestos de trabajo de los menos calificados, quienes se ven desplazados hacia el desempleo o el subempleo. Esta dinámica da origen a la sobreeducación, fenómeno que podría relacionarse, al menos teóricamente, con la hipótesis de polarización del empleo. En efecto, como resultado de la disminución en los trabajos de ingresos medios debidos a la polarización, los ocupados desplazados de estas tareas con cierto nivel de educación podrían verse forzados a insertarse en puestos para los cuales sus calificaciones son mayores que las necesarias, pero donde los estándares educativos mínimos establecidos por los empleadores podrían incrementarse.<sup>16</sup>

### Análisis de la hipótesis de polarización del empleo en Argentina<sup>17</sup>

A continuación se presentan y analizan las estimaciones realizadas para explorar la hipótesis de polarización del empleo en Argentina, así como la relevancia de la hipótesis del SBTC frente a la hipótesis de la rutinización de ALM, para explicar el efecto de la incorporación de nuevas tecnologías en el mercado laboral argentino.

Como primera exploración de la hipótesis de polarización se computa, siguiendo a Acemoglu y Autor (2010), la participación en el empleo total de cuatro grandes grupos ocupacionales definidos por el tipo de tarea que generalmente desarrollan los trabajadores en cada uno de ellos: las ocupaciones profesionales, directivas y técnicas, especializadas en tareas cognitivas no rutinarias; las ocupaciones de oficina, como las administrativas y de comercialización, especializadas en tareas cognitivas rutinarias; las ocupaciones de la producción y operativas, especializadas en tareas manuales rutinarias; y las ocupaciones de servicios (no profesionales ni técnicos), especializadas en tareas manuales no rutinarias.

De esta forma, el cambio de la participación en el empleo, observado en estas cuatro categorías ocupacionales o tipos de tareas, permite apreciar qué tipo de ocupaciones y tareas son las que más crecieron durante el período bajo análisis.<sup>18</sup> Conforme se observa en el gráfico 2, durante el período 1992-2012 pueden

16 Goos y Manning (2007) así como Rohrbach *et al.*, (2011) aportan evidencia en favor de esta hipótesis para Gran Bretaña y Alemania, respectivamente.

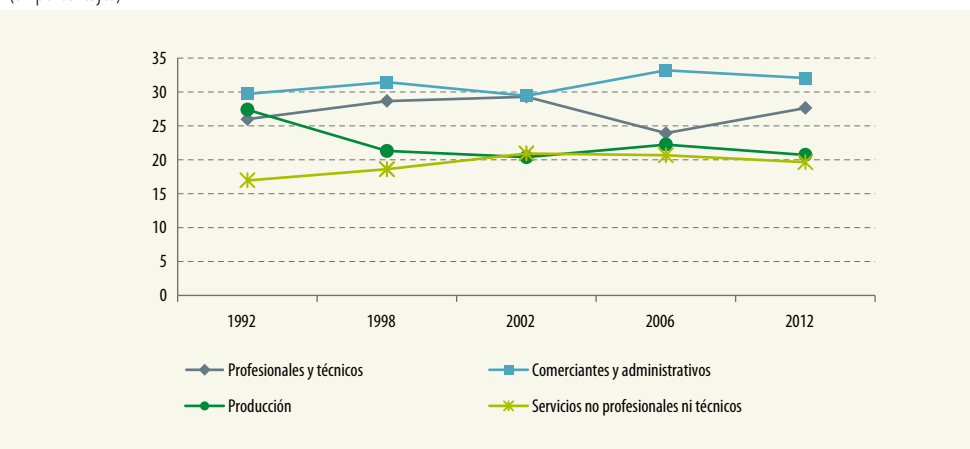
17 Se utilizaron los datos de la EPH-INDEC para el aglomerado del Gran Buenos Aires (GBA), que es el único sobre el cual se dispone durante el período de análisis, 1992-2012, de información aportada por el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) más desagregado, que permite contar con una cantidad relativamente aceptable de ocupaciones.

18 Si bien, como advierten Acemoglu y Autor (2010), todas las ocupaciones combinan elementos de cada tipo de tarea y, además, la intensidad de las tareas varía entre las categorías ocupacionales y los trabajadores dentro de estos grandes grupos de ocupación, esta clasificación permite capturar tendencias centrales en la evolución de la estructura de tareas del empleo, a lo largo del período de análisis.

GRÁFICO 2

**Participación en el empleo total por grandes grupos ocupacionales. GBA, 1992-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

distinguirse tres subperíodos en la evolución de la participación en el empleo de los grupos ocupacionales descritos. Durante la década de 1990, por ejemplo, y en forma consistente con lo postulado por la hipótesis de polarización del empleo, se manifiesta un crecimiento del empleo en las ocupaciones que desarrollan tareas no rutinarias tanto de tipo cognitivo como manual. Así, entre 1992 y 2002, incluso durante la recesión de fines de los años noventa y la crisis macroeconómica de 2001-2002, la participación en el empleo de las ocupaciones profesionales y técnicas creció de 26% a 29%, en tanto que el empleo en los servicios no profesionales ni técnicos se incrementó de 17% a 21%. Pero, en contraste, las ocupaciones asociadas con tareas rutinarias, como las de producción, disminuyeron su participación en el empleo (de 27% a 20%).

Estos cambios pueden haber ocurrido como resultado de un incremento en la demanda de este tipo de calificaciones que, a la vez, respondió a un conjunto de modificaciones económicas y estructurales que tuvieron lugar durante esa década, principalmente, la incorporación de nuevas tecnologías y capital.<sup>19</sup> Además, estos

19 En los años noventa, diversos factores, como la apreciación del tipo de cambio real y las reducciones arancelarias, disminuyeron sustancialmente el precio relativo de los bienes de capital físico que llevan incorporadas nuevas tecnologías y son complementarios del trabajo calificado. Además, la desregulación de muchos mercados domésticos y la apertura comercial forzaron a las empresas privadas nacionales a buscar ganancias de productividad que les permitieron permanecer activas. Una forma de hacerlo fue adoptando tecnologías de producción de vanguardia. A esto se suman los cambios ocurridos en el nivel organizacional, como resultado del proceso de privatización y de transformación en la estructura de propiedad de las empresas, de públicas a privadas, de nacionales a extranjeras y de pequeñas a grandes (Gasparini y Cruces, 2008).



cambios sucedieron en un contexto en el que la oferta laboral de mano de obra calificada y semicalificada se incrementó.

Pero las tendencias observadas en los años noventa se revirtieron luego de la crisis macroeconómica de 2001-2002 y hasta 2006, cuando el empleo en las ocupaciones profesionales y técnicas asociadas con las tareas cognitivas no rutinarias disminuyó de 29% a 24% y el empleo en las ocupaciones de producción así como en las de comercialización y gestión administrativa especializadas en tareas rutinarias creció, en conjunto, de 50% a 55%. Estas modificaciones en la estructura del empleo durante el período 2002-2006, podrían estar relacionadas, por un lado, con los efectos de la crisis macroeconómica de 2001-2002 y, por otro lado, con el cambio de esquema macroeconómico, particularmente con la mejora de los términos de intercambio y la tendencia al alza sostenida en el precio internacional de los *commodities*, lo que podría haber favorecido al trabajo semicalificado. Sin embargo, también podría deberse a la difusión de la tecnología, de forma tal que su uso deja de tener un componente diferencial de productividad y de diferenciación del trabajador, en tanto se desvanece cierta ventaja relativa para el trabajo calificado.

No obstante, durante el período 2006-2012 nuevamente se aprecia un cambio de tendencia si bien esta es leve. En particular, el empleo en las ocupaciones profesionales y técnicas creció una vez más, del 24% al 28%, principalmente en detrimento de las ocupaciones asociadas con tareas rutinarias como las desarrolladas en las ocupaciones de gestión administrativa y comercialización o en las ocupaciones de la producción (las que, en conjunto, disminuyeron su participación en el empleo, de 55% a 53%). Estos cambios fueron todavía más pronunciados entre las mujeres que en el caso de los varones. En cambio, las ocupaciones de los servicios no profesionales ni técnicos mantuvieron relativamente estable su participación sobre el empleo total, durante este subperíodo.

Otra forma de examinar la polarización del empleo, que es utilizada por distintos estudios empíricos,<sup>20</sup> es a partir de un gráfico que capta el cambio durante ciertos períodos de la participación en el empleo total de las distintas ocupaciones, ordenadas en función de su nivel de calificación, del más bajo al más alto, utilizando como medida *proxy* de la calificación el ingreso laboral medio de los trabajadores en cada ocupación durante el año inicial.

En cada una de las figuras del gráfico 3 se agruparon entonces las ocupaciones en deciles de la distribución del salario horario medio en 1992, de forma tal que el primer decil de calificación captura al 10% de los trabajadores en las ocupaciones de ingresos más bajos. Si la hipótesis de polarización se cumple para algún período dado, se debería observar un crecimiento en las ocupaciones ubicadas en los

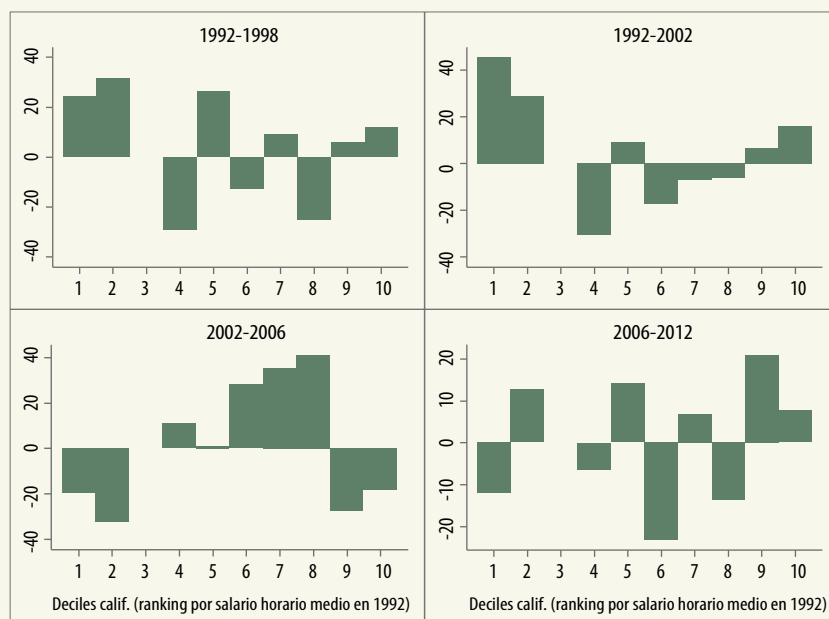
---

20 Véanse, por ejemplo, Goos y Manning (2007), Acemoglu y Autor (2010), entre otros.

## GRÁFICOS 3

**Crecimiento en la participación en el empleo total por deciles de calificación ocupacional, según salario horario medio del año 1992. GBA, 1992-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

deciles más bajos y más altos de la distribución. En contraste, si la hipótesis SBCT fuera la apropiada, sería posible apreciar un crecimiento de la participación en el empleo monótonicamente mayor en las ocupaciones ubicadas en los deciles de calificación e ingreso más elevados. De manera consistente con lo encontrado en el gráfico 2 y en sintonía con la hipótesis de polarización del empleo y rutinización, durante los años noventa, específicamente en el período 1992-2002 se observa un crecimiento positivo y significativo de la participación en el empleo de aquellas ocupaciones pertenecientes a los dos deciles más bajos y más altos de la distribución del salario horario medio, mientras ocurre lo contrario con las ocupaciones en los deciles de ingresos medios, con excepción de las ocupaciones del quinto decil.<sup>21</sup>

21 No obstante, cuando se consideran las horas totales trabajadas como medida de empleo, las ocupaciones del quinto decil, así como aquellas clasificadas en los otros deciles de ingresos medios, muestran una caída de su participación en las horas totales trabajadas, mientras que la participación de las ocupaciones ubicadas en los dos deciles extremos de la distribución de salarios medios presenta un crecimiento positivo.

En cambio, durante el período 2002-2006, el patrón de crecimiento del empleo fue opuesto al observado en la década de 1990 y contrario a la hipótesis de polarización, pues manifestó un crecimiento positivo del empleo en las ocupaciones de ingresos medios, en tanto sucedía lo contrario con aquellas actividades ubicadas en los deciles más bajos y más altos de la distribución.

Durante el período 2006-2012 se observa un esquema de crecimiento del empleo bastante similar al acontecido en el subperíodo 1992-1998. En estos dos momentos, el empleo creció no solo en las ocupaciones de los dos deciles más altos de ingresos, sino también en las ubicadas en los deciles 5 y 7. Sin embargo, a diferencia de lo que se observa en los últimos seis años, durante el lapso 1992-1998 la participación en el empleo de las ocupaciones del decil más bajo también presenta un crecimiento positivo y significativo, lo que podría estar señalando que, en este subperíodo parecería haberse iniciado un proceso de transición hacia una polarización del empleo.

Un método alternativo propuesto por Goos y Manning (2007) para examinar la hipótesis de polarización del empleo consiste en estimar, para cada uno de los períodos considerados, un modelo cuadrático que tiene como variable dependiente el cambio en el log del empleo (o las horas trabajadas)<sup>22</sup> en la ocupación  $j$ , y como variables explicativas la media o mediana del log del salario inicial en la ocupación  $j$ , utilizado como *proxy* de la calificación del trabajador y su cuadrado.

Entonces, si la hipótesis de polarización del empleo se cumple para un período particular, se debería observar un signo negativo en el término lineal y un signo positivo en el término cuadrático. Las estimaciones del modelo para los ocupados varones muestran una relación en forma de U entre el crecimiento del empleo y el nivel inicial de salarios para los períodos 1992-1998 y 1992-2002, consistente con la hipótesis de polarización del empleo (véase el cuadro A-2 en el anexo).<sup>23</sup> En cambio, los resultados obtenidos para la última década (2002-2012) sugieren un patrón opuesto. Por otra parte, las estimaciones correspondientes al subperíodo 2006-2012 no son consistentes con la existencia de una tendencia hacia la polarización del empleo, en los últimos años.

---

22 También se consideraron como medida de empleo las horas totales trabajadas, porque es posible que las estimaciones obtenidas resulten de un mayor crecimiento en el empleo a tiempo parcial, debido a que este tipo de empleo tiende a brindar salarios bajos.

23 Además, las estimaciones obtenidas para el total de los ocupados, tanto varones como mujeres, considerando todas las ocupaciones que pueden seguirse en cada período, también sugieren para la década que va de 1992 a 2002 la existencia de una relación en forma de U, entre el crecimiento del empleo y el nivel de salario horario inicial, algo consistente con un proceso de polarización del empleo.

## Polarización e informalidad laboral

Los resultados previos parecen sugerir la existencia de un proceso de polarización del empleo en los años noventa. En este caso, podría pensarse que tal patrón de crecimiento del empleo podría haber afectado los niveles de informalidad laboral, al reducir los empleos de calificación media formal y crear nuevos puestos en los extremos de la distribución de calificaciones (y en los extremos de la dupla formalidad-informalidad). Si esto es así, se debería observar un mayor crecimiento de la informalidad laboral en los períodos en que se sospecha se produjo una polarización del empleo. Un hecho bien documentado en la literatura empírica es el significativo crecimiento de la tasa de informalidad laboral durante la década de 1990, momento en que también crecieron los empleos ubicados en los extremos de la distribución de calificaciones, en tanto pasaba lo contrario con los empleos de calificación media.

Más adelante, según lo que surge de diversos estudios empíricos disponibles para Argentina, las explicaciones para este crecimiento de la informalidad laboral durante la década del noventa son varias.<sup>24</sup> Sin embargo, la existencia de una tendencia hacia la polarización del empleo, principalmente como resultado de la introducción de nuevas tecnologías, puede haber actuado como un factor adicional en el proceso de informalización. Por otra parte, los resultados previos sugieren que durante la siguiente década 2002-2012 el patrón de crecimiento de los empleos fue exactamente opuesto al planteado por la hipótesis de polarización del empleo y, justamente en este período, en concreto entre 2003 y 2010, se aprecia una marcada caída de la tasa de informalidad laboral (de 48% a 33%, en el GBA).

Una vez más, varios factores podrían explicar esta caída de la tasa de informalidad, siendo quizá los más relevantes el crecimiento económico y el nuevo esquema macroeconómico implementado a partir de 2002-2003. No obstante, la reversión del proceso de polarización del empleo que parece haber ocurrido durante los años noventa también podría guardar alguna relación con el crecimiento del empleo formal.

Otra forma de explorar la relación entre polarización e informalidad es examinando, a partir del “enfoque de tareas” de ALM, si en los períodos en los que parecería haber ocurrido un proceso de polarización del empleo, los trabajadores que desarrollaban tareas rutinarias tienen más probabilidades de ser informales, mientras ocurre lo contrario con aquellos que desarrollaban tareas no rutinarias.

Con este objetivo se estimó, utilizando paneles de datos anuales, un modelo probit de la probabilidad de ser informal en un año dado, que tiene como variable explicativa

---

24 Pero pueden agruparse en dos grandes enfoques. Uno de los más difundidos enfatiza la importancia de los cambios en la estructura del empleo. Otro enfoque destaca el aumento de la informalidad en varios sectores, como resultado de un incremento generalizado en la propensión a evadir impuestos y regulaciones laborales (Gasparini, 2000).

de interés<sup>25</sup> los índices de la intensidad de cinco tipos de tareas, propuestos por ALM, correspondientes a cada trabajador en el año anterior.<sup>26</sup> En el cuadro A-3 que figura en el anexo se reportan los resultados de la estimación de este modelo probit.

Si durante los años noventa tuvo lugar un proceso de polarización en el empleo, es esperable obtener un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de ser informal de los índices que miden la intensidad del desarrollo de tareas rutinarias manuales o cognitivas en el año anterior, mientras debería pasar lo contrario con los índices correspondientes a las tareas no rutinarias cognitivas, interactivas o manuales.

Los índices que miden la intensidad de cada tipo de tarea desarrollada por los trabajadores en el año anterior cambian su signo y significancia estadística a lo largo del período considerado. A comienzos de la década 1992-2002 los trabajadores que desarrollaban, en el año anterior, como parte de sus ocupaciones con más intensidad tareas manuales, ya sea no rutinarias (como los ocupados en servicios personales no profesionales ni técnicos) o rutinarias (como los operarios de la producción), tenían más probabilidades de ser asalariados informales en el siguiente año, mientras ocurría lo contrario con quienes en el año previo se encontraban en ocupaciones que implicaban, con mayor intensidad, el desarrollo de tareas rutinarias cognitivas.

Este resultado cambia en los dos paneles siguientes correspondientes a la década de 1990. Así, en 1997-1998 y en 2001-2002, los trabajadores que desarrollaban en el año anterior con más intensidad tareas no rutinarias interactivas en ambos paneles y no rutinarias manuales en el último panel, obtuvieron en el año siguiente menos probabilidades de ser asalariados informales. En principio, este resultado estaría en línea con la hipótesis de rutinización y con el posible proceso de polarización del empleo que parece haber tenido lugar en los años noventa.

Si la introducción de nueva tecnología incrementó la productividad y, por lo tanto, la demanda de tareas no rutinarias, es esperable que los trabajadores que desarrollan este tipo de tareas enfrenten mejores condiciones laborales en el mercado de trabajo y tengan, por tanto, menos probabilidades de ser informales en su puesto. Sin embargo, la significancia estadística de las variables de interés no es elevada. Por otra parte, en los dos paneles correspondientes a la segunda década (2002-2012),

---

25 Se incluyó además un conjunto de variables de control: el sexo, la edad (y su cuadrado), el nivel educativo, la posición en el hogar, el estado civil, la presencia de otros miembros asalariados informales en el hogar, la rama de actividad, el sector (público o privado), el tamaño de la firma, la calificación de la tarea y la antigüedad laboral de cada trabajador.

26 A cada trabajador se le asignó el valor de los cinco índices correspondientes a su grupo ocupacional. A la vez, a cada una de las 29 ocupaciones consideradas se le asignó un promedio de los índices construidos por ALM a partir de la información del *Dictionary of Occupational Titles* (DOT), que mide la intensidad con la que se desarrollan en cada ocupación los cinco tipos de tareas distinguidas por los autores en su estudio: tareas no rutinarias cognitivas, tareas no rutinarias interactivas, rutinarias cognitivas, rutinarias manuales y no rutinarias manuales. Para más detalles, véase ALM (2003).

casi todos los índices que miden la intensidad con la que los ocupados desarrollan tareas rutinarias o no rutinarias no son estadísticamente significativos, con excepción del correspondiente a las tareas no rutinarias manuales, el cual en el panel de 2005-2006 es negativo.

### 3. Conclusiones

Este artículo se propuso aportar una primera evidencia empírica acerca de las posibles relaciones entre el desbalance de calificaciones y el fenómeno de polarización en la generación de empleo con la informalidad laboral en Argentina. No obstante, se trata claramente de un tema que debería ser analizado con mayor detenimiento.

El desajuste de calificaciones parece constituir un fenómeno permanente del mercado laboral argentino. A la vez, los resultados indican que los trabajadores asalariados informales tienen, en relación con sus pares formales de similares características, más probabilidades de estar sobreeducados para la necesidad de sus puestos. Por lo tanto, a las conocidas consecuencias negativas que acarrea la informalidad laboral para el trabajador, deberían sumarse sus efectos sobre la forma en que se ajusta (o no) la educación de los ocupados con la requerida por cada puesto, un aspecto al que la literatura ha prestado poca atención.

Asimismo, analizar y solucionar los problemas de *skill mismatch* existentes es especialmente relevante para los grupos más vulnerables del mercado laboral, como los informales, los jóvenes y las mujeres. El desajuste de calificaciones es comúnmente explicado por una combinación de información asimétrica entre los empleadores y los empleados, información incompleta en el mercado laboral, y diferencias entre las personas y los costos de transacción. Por ello, una forma de enfrentar este problema es mejorando la información en el mercado laboral, por ejemplo, mediante la implementación de servicios de búsqueda de empleo más eficientes (CEDEFOP, 2010). Además, debido a que la sobreeducación de los trabajadores podría estar compensando la falta de otras calificaciones o habilidades específicas para el puesto, otras medidas alternativas a considerar para reducir este problema consistirían en incrementar el apoyo a los programas de formación profesional y entrenamiento laboral. Estas medidas también podrían complementar a aquellas otras, directamente dirigidas a reducir la informalidad.

Finalmente, el análisis de la hipótesis de polarización del empleo en Argentina sugiere que durante los años noventa parece haber tenido lugar un proceso de polarización en la estructura del empleo que luego se revirtió durante los años dos mil. Por otra parte, parece existir una relación entre la presencia (o ausencia) de este fenómeno y la informalidad laboral. Un punto relevante que se desprende de

estos resultados destinados a repensar el diseño de políticas lo constituyen los distintos efectos que el cambio tecnológico puede generar sobre la estructura del empleo y la distribución salarial, según el contexto institucional en el que ocurra. En particular, el debilitamiento de las instituciones laborales, principalmente de los sindicatos, que tuvo lugar durante la década de 1990, incrementó la desigualdad salarial asociada con el aumento en la prima por calificación, como resultado del cambio tecnológico (Gasparini y Cruces, 2008).

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y Autor, D. 2010. "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", *National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 16082*.
- Autor, D. H., Levy, F. y Murnane, R. J. 2003. "The skill content of recent technological change: An empirical exploration". *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), pp. 1279-1333.
- Bureau of Labor Statistics. 2013. *Occupational Outlook Handbook. U.S. Department of Labor*. Disponible en <http://www.bls.gov/es/ooh/>.
- CEDEFOP. 2010. *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Gasparini, L. 2000. "La informalidad laboral en la Argentina: evolución y caracterización", en *La economía oculta en la Argentina*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-FIEL.
- Gasparini, L. y Cruces, G. 2008. "Una distribución en movimiento: el caso de Argentina", Documento de Trabajo N° 78. La Plata, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Goos, M. y Manning, A. 2007. "Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain". *The review of economics and statistics*, 89(1), pp. 118-133.
- Hartog, J. 2000. "Overeducation and earnings: where are we, where should we go?". *Economics of Education Review*, 19, pp. 131-147.
- Herrera-Idárraga, P., López-Bazo, E., y Motellón, E. 2012. "Informality and Overeducation in the Labor Market of a Developing Country". Working Papers 20/2012. Barcelona, Research Institute of Applied Economics.
- Kiker, B. F., Santos, M. C. y Mendes de Oliveira, M. 1997. "Overeducation and undereducation: Evidence for Portugal". *Economics of Education Review*, 16, pp. 111-125.
- Maurizio, R. 2001. "Demanda de trabajo, sobreeducación y distribución del ingreso". Anales del 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo - ASET.
- Mendes de Oliveira, M., Santos, M. C. y Kiker, B. F. 2000. "The role of human capital and technological change in overeducation". *Economics of Education Review*, 19, pp. 199-206.
- Oesch, D. y Rodríguez Menes, J. 2011. "Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008", *Socio-Economic Review*, 9(3), pp. 503-531.

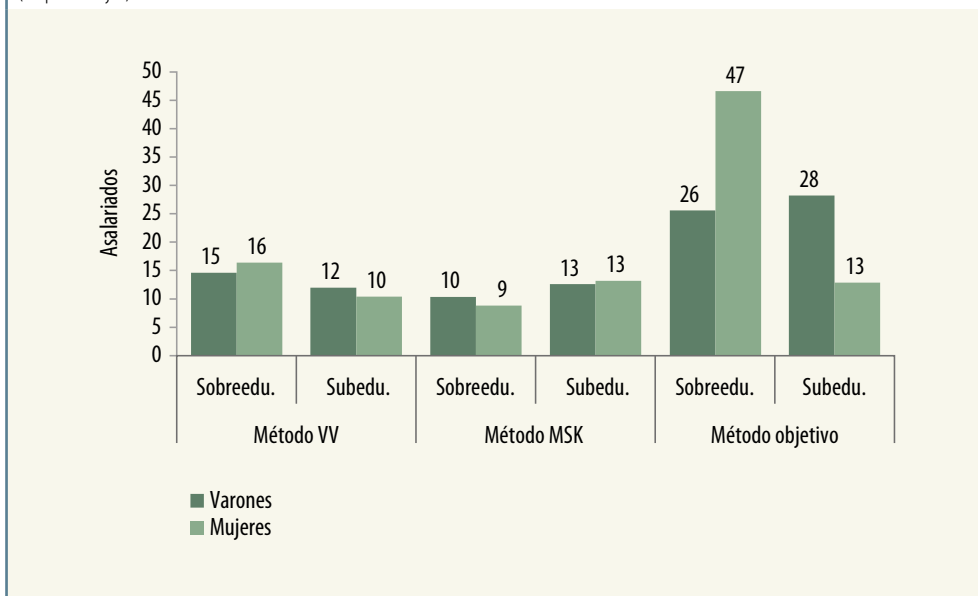


## Anexo

GRÁFICO A-1

### Asalariados sobre y subeducados por sexo. Promedios 2003-2012

(en porcentajes)

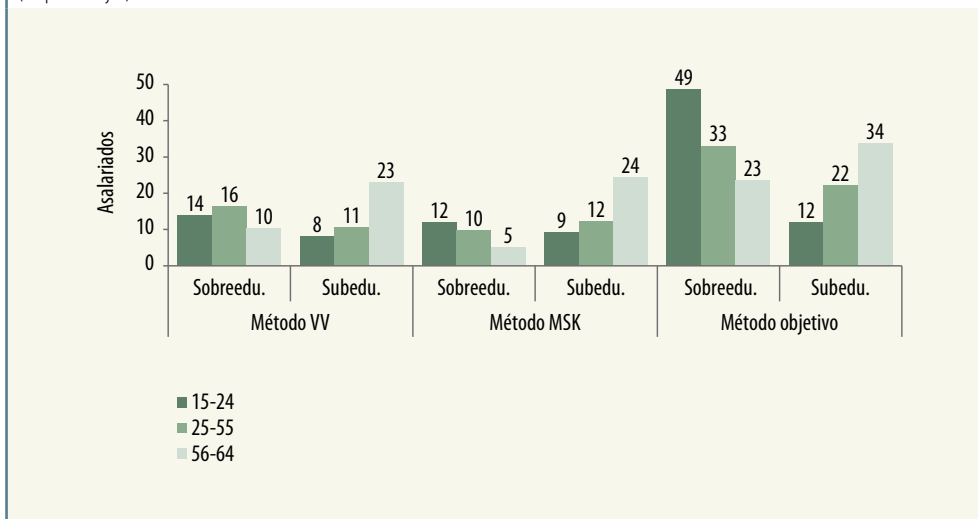


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

GRÁFICO A-2

### Asalariados sobre y subeducados por grupo etario. Promedios 2003-2012

(en porcentajes)

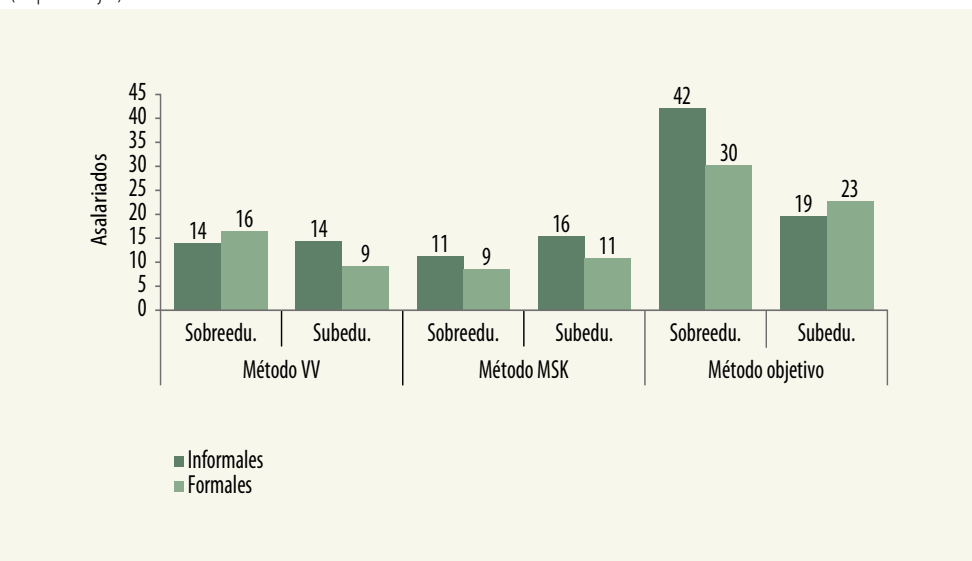


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

GRÁFICO A-3

**Asalariados sobre y subeducados por informalidad. Promedios 2003-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH-INDEC.

CUADRO A-1

## Modelo logit multinomial y modelo probit bivariado del desajuste educativo. Asalariados, 2003, 2007, 2012

Año/ Variable	Modelo logit multinomial												Modelo probit bivariado					
	Método VV			Método MSK			Método objetivo			Método VV		Método MSK		Método objetivo				
	Sobreeducados	Subeducados	Efecto marg.	Sobreeducados	Subeducados	Efecto marg.	Sobreeducados	Subeducados	Efecto marg.	Sobreeducados	Subeducados	Efecto marg.	Sobreeducados	Subeducados	Efecto marg.			
	Coef.	Coef.		Coef.	Coef.		Coef.	Coef.		Coef.	Coef.		Coef.	Coef.				
2003	0.565*** (0.142)	-0.351** (0.155)	0.043	0.594*** (0.162)	-0.259* (0.134)	-0.026	0.306*** (0.093)	0.053	-0.198* (0.104)	-0.039	1.071*** (0.229)	0.055	0.654* (0.339)	0.040	0.657*** (0.199)	0.193		
Observaciones	11,991			11,253			12,597			11,991		11,253		12,597				
2007	0.314*** (0.100)	-0.031 (0.100)	0.020	0.286*** (0.098)	0.033 (0.097)	0.002	0.157** (0.065)	0.028	-0.140* (0.073)	-0.022	0.596*** (0.192)	0.015	-0.486*** (0.188)	-0.034	0.523*** (0.149)	0.161		
Observaciones	27,355			25,665			28,937			27,355		25,665		28,937				
2012	0.071 (0.112)	0.009 (0.108)	0.005	0.003 (0.116)	0.157 (0.111)	0.011	0.015 (0.067)	0.007	-0.153* (0.081)	-0.019	0.758*** (0.202)	0.027	-0.607* (0.352)	-0.039	0.730*** (0.155)	0.243		
Observaciones	25,263			23,567			26,864			25,263		23,567		26,864				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Notas: \*\*\*  $p$ -value < 0.01, \*\*  $p$ -value < 0.05, \*  $p$ -value < 0.1. Entre paréntesis se reportan los errores estándares robustos. En el modelo logit multinomial la categoría base o de comparación corresponde a estar adecuadamente educado para el puesto laboral. Los efectos marginales se computaron en los valores medios de las variables explicativas.

CUADRO A-2

Estimaciones de la relación entre el crecimiento del empleo y el salario medio/mediano inicial en 1992.  
GBA, 1992-2012

Período Coef.		Variable explicativa: log salario medio de 1992											
		Todos				Mujeres				Varones			
		Empleo total		Horas trabajadas		Empleo total		Horas trabajadas		Empleo total		Horas trabajadas	
		Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.
1992-1998	$\beta_1$	-1.144*	-0.671	-0.967	-0.743	-0.166	-1.076	0.529	-1.619	-1.495***	-0.832	-1.655***	-0.628
		(0.635)	(0.902)	(0.633)	(0.891)	(0.986)	(1.556)	(1.262)	(1.590)	(0.510)	(0.797)	(0.603)	(0.782)
1992-1998	$\beta_2$	0.404**	0.307	0.345*	0.334	0.135	0.540	-0.085	0.755	0.512***	0.338	0.539***	0.268
		(0.186)	(0.301)	(0.188)	(0.304)	(0.366)	(0.558)	(0.473)	(0.585)	(0.149)	(0.275)	(0.174)	(0.272)
1998-2002	$\beta_1$	0.259	-0.405	0.563	-0.126	0.241	-0.866	1.205	-0.088	0.540	0.073	0.840*	-0.024
		(0.569)	(0.474)	(0.656)	(0.461)	(1.267)	(0.940)	(1.209)	(0.697)	(0.359)	(0.469)	(0.483)	(0.492)
1998-2002	$\beta_2$	0.020	0.141	-0.051	0.065	-0.058	0.339	-0.395	0.069	-0.142	-0.054	-0.189	-0.001
		(0.175)	(0.169)	(0.206)	(0.172)	(0.490)	(0.352)	(0.472)	(0.273)	(0.123)	(0.164)	(0.150)	(0.174)
1992-2002	$\beta_1$	-0.886	-0.988	-0.404	-0.715	0.075	-2.362	1.734	-2.013	-0.956*	-0.754	-0.815	-0.576
		(0.553)	(1.040)	(0.507)	(0.960)	(1.309)	(1.414)	(1.325)	(1.560)	(0.552)	(0.794)	(0.527)	(0.689)
1992-2002	$\beta_2$	0.424**	0.417	0.293*	0.341	0.076	1.031*	-0.480	0.937	0.370**	0.288	0.350**	0.241
		(0.168)	(0.354)	(0.156)	(0.337)	(0.483)	(0.554)	(0.508)	(0.624)	(0.164)	(0.269)	(0.152)	(0.238)
2002-2006	$\beta_1$	-0.935	0.649	-0.841	0.791	-1.082	1.733	-1.976	1.629	-0.031	0.229	-0.033	0.359
		(0.900)	(0.938)	(0.907)	(0.948)	(1.355)	(1.413)	(1.737)	(1.688)	(0.633)	(0.745)	(0.627)	(0.698)
2002-2006	$\beta_2$	0.243	-0.298	0.220	-0.350	0.471	-0.669	0.767	-0.636	-0.021	-0.140	-0.028	-0.198
		(0.273)	(0.323)	(0.273)	(0.327)	(0.542)	(0.585)	(0.661)	(0.673)	(0.181)	(0.236)	(0.178)	(0.230)
2006-2012	$\beta_1$	1.157	0.325	0.929	-0.044	0.087	-0.297	0.091	-0.793	1.019	1.314**	0.406	0.802
		(0.807)	(0.714)	(0.836)	(0.686)	(1.340)	(1.329)	(1.705)	(1.428)	(1.068)	(0.627)	(1.099)	(0.613)
2006-2012	$\beta_2$	-0.373	-0.072	-0.322	0.048	0.061	0.255	0.093	0.455	-0.314	-0.435**	-0.136	-0.276
		(0.260)	(0.248)	(0.267)	(0.239)	(0.502)	(0.497)	(0.623)	(0.536)	(0.310)	(0.207)	(0.318)	(0.199)
2002-2012	$\beta_1$	0.223	1.307*	0.088	1.148	-0.995	1.191	-1.885	0.697	0.988	1.704**	0.373	1.307*
		(0.838)	(0.677)	(0.923)	(0.719)	(1.363)	(0.950)	(1.665)	(1.021)	(0.926)	(0.740)	(0.971)	(0.749)
2002-2012	$\beta_2$	-0.130	-0.472*	-0.101	-0.437*	0.531	-0.346	0.861	-0.155	-0.335	-0.605**	-0.164	-0.511*
		(0.262)	(0.242)	(0.288)	(0.254)	(0.536)	(0.379)	(0.648)	(0.402)	(0.276)	(0.249)	(0.284)	(0.255)
1992-2012	$\beta_1$	-0.663	0.781	-0.316	0.793	-0.920	-0.219	-0.150	-0.562	0.033	1.458	-0.442	1.214
		(0.998)	(1.018)	(1.101)	(1.035)	(1.703)	(1.543)	(1.782)	(1.623)	(1.317)	(1.054)	(1.316)	(1.072)
1992-2012	$\beta_2$	0.294	-0.239	0.192	-0.249	0.608	0.311	0.381	0.488	0.035	-0.526	0.186	-0.464
		(0.314)	(0.350)	(0.349)	(0.368)	(0.622)	(0.560)	(0.661)	(0.632)	(0.388)	(0.368)	(0.383)	(0.374)
N° obs/ocupac.		56				35				50			

CUADRO A-2 (CONT.)

Estimaciones de la relación entre el crecimiento del empleo y el salario medio/mediano inicial en 1992.

GBA, 1992-2012

Período Coef.		Variable explicativa: log salario mediano de 1992											
		Todos				Mujeres				Varones			
		Empleo total		Horas trabajadas		Empleo total		Horas trabajadas		Empleo total		Horas trabajadas	
		Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.	Sin pond.	Con pond.
1992-1998	$\beta_1$	-0.765 (0.538)	-0.467 (0.779)	-0.677 (0.533)	-0.587 (0.770)	0.319 (0.627)	-0.806 (1.215)	0.715 (0.843)	-1.285 (1.274)	-1.387** (0.545)	-0.612 (0.798)	-1.680** (0.640)	-0.496 (0.757)
	$\beta_2$	0.261* (0.147)	0.234 (0.248)	0.229 (0.147)	0.273 (0.250)	-0.056 (0.216)	0.443 (0.437)	-0.163 (0.282)	0.616 (0.468)	0.451*** (0.155)	0.265 (0.266)	0.526*** (0.177)	0.227 (0.252)
1998-2002	$\beta_1$	0.047 (0.493)	-0.663* (0.371)	0.333 (0.562)	-0.433 (0.339)	-0.522 (0.788)	-1.174 (0.731)	0.240 (0.807)	-0.488 (0.572)	0.238 (0.363)	-0.298 (0.428)	0.674 (0.535)	-0.358 (0.428)
	$\beta_2$	0.070 (0.134)	0.234* (0.124)	0.011 (0.151)	0.179 (0.120)	0.230 (0.266)	0.448* (0.264)	0.002 (0.269)	0.231 (0.220)	-0.033 (0.107)	0.077 (0.143)	-0.131 (0.149)	0.113 (0.144)
1992-2002	$\beta_1$	-0.718 (0.492)	-1.066 (0.896)	-0.344 (0.440)	-0.901 (0.815)	-0.203 (0.849)	-2.237* (1.178)	0.955 (0.819)	-1.954 (1.276)	-1.149** (0.539)	-0.931 (0.872)	-1.006* (0.518)	-0.819 (0.732)
	$\beta_2$	0.331** (0.128)	0.444 (0.288)	0.239** (0.115)	0.404 (0.268)	0.173 (0.274)	0.982** (0.467)	-0.161 (0.267)	0.914* (0.505)	0.418*** (0.151)	0.354 (0.274)	0.395*** (0.142)	0.327 (0.232)
2002-2006	$\beta_1$	-0.850 (0.745)	0.537 (0.704)	-0.771 (0.738)	0.651 (0.721)	-0.486 (0.834)	1.470 (0.987)	-1.099 (1.080)	1.431 (1.151)	-0.175 (0.677)	0.208 (0.706)	-0.194 (0.669)	0.371 (0.675)
	$\beta_2$	0.212 (0.206)	-0.237 (0.224)	0.190 (0.202)	-0.274 (0.232)	0.181 (0.290)	-0.558 (0.398)	0.341 (0.347)	-0.566 (0.449)	0.028 (0.191)	-0.125 (0.216)	0.029 (0.187)	-0.187 (0.213)
2006-2012	$\beta_1$	0.931 (0.651)	0.153 (0.525)	0.704 (0.667)	-0.150 (0.515)	-0.082 (0.807)	-0.613 (1.066)	-0.081 (1.007)	-1.007 (1.172)	0.664 (1.008)	0.808 (0.535)	0.067 (1.006)	0.398 (0.507)
	$\beta_2$	-0.269 (0.191)	-0.008 (0.174)	-0.219 (0.194)	0.082 (0.172)	0.098 (0.270)	0.368 (0.385)	0.134 (0.335)	0.523 (0.430)	-0.190 (0.282)	-0.254 (0.177)	-0.023 (0.280)	-0.134 (0.163)
2002-2012	$\beta_1$	0.081 (0.672)	0.942* (0.510)	-0.067 (0.736)	0.807 (0.567)	-0.568 (0.867)	0.870 (0.702)	-1.180 (1.055)	0.484 (0.764)	0.489 (0.868)	1.250* (0.693)	-0.126 (0.883)	0.954 (0.702)
	$\beta_2$	-0.058 (0.191)	-0.320* (0.173)	-0.029 (0.209)	-0.294 (0.188)	0.279 (0.301)	-0.237 (0.269)	0.475 (0.364)	-0.104 (0.286)	-0.162 (0.257)	-0.441* (0.232)	0.005 (0.256)	-0.376 (0.234)
1992-2012	$\beta_1$	-0.637 (0.769)	0.368 (0.887)	-0.411 (0.840)	0.315 (0.900)	-0.771 (1.167)	-0.649 (1.402)	-0.225 (1.194)	-0.955 (1.496)	-0.660 (1.178)	0.730 (1.027)	-1.133 (1.180)	0.506 (1.037)
	$\beta_2$	0.273 (0.216)	-0.080 (0.302)	0.211 (0.240)	-0.070 (0.318)	0.453 (0.386)	0.474 (0.492)	0.314 (0.401)	0.620 (0.562)	0.257 (0.334)	-0.265 (0.361)	0.401 (0.335)	-0.211 (0.364)
N° obs/ocupac.		56				35				50			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Notas:  $\beta_1$  y  $\beta_2$  son los coeficientes de la media/mediana del log del salario inicial en cada ocupación y su cuadrado. \*\*\*  $p$ -value < 0.01, \*\*  $p$ -value < 0.05, \*  $p$ -value < 0.1

CUADRO A-3

## Modelo probit de la probabilidad de ser un asalariado informal. GBA, paneles anuales

Índices de cada tarea en el año anterior	1992-1993		1997-1998		2001-2002		2005-2006		2011-2012	
	Coef.	Efectos marginales	Coef.	Efectos marginales	Coef.	Efectos marginales	Coef.	Efectos marginales	Coef.	Efectos marginales
No rutinaria cognitiva	-0.337 (0.242)	-0.027 (0.020)	0.164 (0.145)	0.019 (0.016)	0.263 (0.203)	0.028 (0.022)	0.151 (0.156)	0.020 (0.021)	0.086 (0.204)	0.009 (0.021)
No rutinaria interactiva	0.236 (0.149)	0.019 (0.012)	-0.180* (0.098)	-0.021* (0.011)	-0.268* (0.150)	-0.029* (0.016)	-0.067 (0.104)	-0.009 (0.014)	-0.026 (0.126)	-0.003 (0.013)
No rutinaria manual	0.621** (0.258)	0.049** (0.021)	-0.127 (0.112)	-0.014 (0.013)	-0.305* (0.156)	-0.033** (0.017)	-0.205* (0.117)	-0.027* (0.015)	0.028 (0.125)	0.003 (0.013)
Rutinaria cognitiva	-0.245* (0.131)	-0.019* (0.011)	-0.141* (0.075)	-0.016* (0.008)	0.109 (0.118)	0.012 (0.013)	-0.040 (0.093)	-0.005 (0.012)	0.057 (0.087)	0.006 (0.009)
Rutinaria manual	0.840* (0.440)	0.066* (0.037)	0.277 (0.275)	0.032 (0.032)	-0.471 (0.437)	-0.051 (0.048)	0.173 (0.342)	0.023 (0.045)	-0.327 (0.341)	-0.035 (0.036)
Observaciones	262		934		384		668		564	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.750		0.665		0.697		0.613		0.678	
Estadística Chi <sup>2</sup>	87.96		278.3		151.9		198.5		192.5	
p-value	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH-INDEC.

Notas: \*\*\* p-value&lt;0.01, \*\* p-value&lt;0.05, \* p-value&lt;0.1. Entre paréntesis se reportan los errores estándares robustos. Los efectos marginales se computaron en los valores medios de las variables explicativas.



# Tercera Parte

Políticas públicas  
para la formalización







# Capítulo VIII

---

## Perspectivas de políticas de formalización de la economía informal

*Luis Beccaria*

### Introducción

La informalidad es un rasgo característico de los mercados de trabajo de las economías de América Latina (y de la mayor parte del mundo en desarrollo). Por lo tanto, a su alrededor ha habido amplios e intensos debates en los que se han discutido, entre otras cuestiones, aspectos conceptuales que van desde los atributos básicos del fenómeno hasta las causas que explican su existencia y persistencia y, sobre esto, se han definido potenciales lineamientos destinados a generar políticas.

La elevada y creciente presencia de empleo informal en la estructura ocupacional de Argentina desde mediados de los años setenta potenció la realización de un análisis sobre el fenómeno. Un ejemplo de esta preocupación lo constituye el trabajo colectivo sobre informalidad elaborado hacia fines de los años noventa, que fuera patrocinado por el Gobierno argentino y la OIT (Carpio *et al.*, 2000). En este informe se señalaba el incremento de la no registración y se identificaban desafíos para las políticas públicas; los cuales se encontraban magnificados luego del impacto que tuvo la crisis de 2001-2002 sobre la informalidad y otras dimensiones de la situación laboral y social.

Desde fines de 2002, la evolución económica general, y del mercado de trabajo en particular, así como las políticas desplegadas a partir de entonces, han permitido una significativa reducción de la no registración entre los trabajadores asalariados. Sin embargo, recientemente las autoridades han señalado la necesidad de redoblar los esfuerzos, ya que la proporción de ocupados que aún trabaja de manera irregular y, por lo tanto, sin protección continúa en niveles insatisfactorios, todavía mayores que los existentes tres décadas atrás. Incluso, se reconoce que la positiva tendencia a la formalización se ha desacelerado en los últimos años.

En este contexto, este artículo tiene por objetivo aportar ideas que puedan contribuir a reflexionar sobre las modificaciones que podrían introducirse en las políticas destinadas a reducir el empleo informal para así profundizar las mejoras que han sido experimentadas durante el último decenio. Luego de plantear en la siguiente sección el enfoque general de la propuesta, en las secciones segunda a quinta se discuten diversos instrumentos cuya aplicación sería posible en Argentina, que toman en cuenta las características del empleo informal en el país. Posteriormente, en la sexta sección se presentan algunos rasgos de un enfoque de política destinado a reducir el no registro en los núcleos de mayor informalidad, que busca integrar las diversas medidas analizadas previamente.

## 1. Una mirada integral sobre las políticas y el contexto económico más amplio

Desde 2003 se ha producido una marcada reducción de la proporción de asalariados no registrados, junto con una cierta disminución del empleo en los puestos desempeñados por cuentapropistas. Esto ha ocurrido en el marco de una economía cuyo crecimiento medio fue elevado y que, durante buena parte del período, también resultó sostenido, sin exhibir grandes variaciones.

Precisamente, un contexto macroeconómico de estas características facilita la disminución de la informalidad. Porque, por un lado, permite el incremento persistente del empleo en empresas medianas y grandes (formales, en su amplia mayoría), ya sea por la expansión de estas firmas o por la creación de nuevas unidades. Por otro lado, porque en este marco resulta más probable que los empresarios, en general, y especialmente de empresas medianas y pequeñas se encuentren más predispuestos a contratar trabajadores formales o a formalizar a parte de los que ya empleaban de manera ilegal. Efectivamente, con una producción creciente y con favorables expectativas sobre el futuro resulta más factible mejorar la rentabilidad de las empresas.

Asimismo, tal escenario reduce los riesgos asociados con incurrir en costos de entrada y salida, uno de los argumentos usualmente esgrimidos para justificar la falta de registración. Consecuentemente, se reduce uno de los atractivos que, en países como el nuestro, tiene el no registro para las empresas, como lo es el de proveer un mecanismo de “flexibilidad de facto”. La posibilidad de contar con trabajadores estables que otorga este contexto global de estabilidad es, por otro lado, valorado por las empresas, ya que permite desplegar (o incrementar) prácticas de capacitación específica que repercutirán en incrementos de productividad.

No obstante, el crecimiento estable generalmente no resulta suficiente para avanzar de manera importante y sostenida en muchos países en desarrollo. A veces, incluso lleva a que se desplace empleo informal desde las unidades pequeñas sin que la creación de ocupaciones formales en las firmas de mayor tamaño sea de igual magnitud. En otros momentos, aun cuando en el primer caso el comportamiento sea procíclico, no necesariamente los nuevos puestos generados en este segmento serán formales. Por lo tanto, adicionalmente resulta necesario realizar un esfuerzo coordinado de diferentes políticas que apunten integradamente sobre ese objetivo.

En resumen, un contexto de crecimiento estable y elevado tiende a favorecer, *per se*, la formalización y constituye una condición que facilita de manera significativa la efectividad de las políticas destinadas a intensificar dichos procesos, sin embargo, no alcanza a ser una condición suficiente.

Al pensar en las intervenciones públicas, se aprecia como evidente que estas deben constituir un conjunto articulado que reconozca a las diferentes fuentes o a los factores asociados con la falta de regularización. En principio, la informalidad puede deberse a la intención de reducir los costos asociados con la formalidad, para mejorar la rentabilidad de una firma en un contexto donde el riesgo percibido de esta infracción es bajo o bien a la imposibilidad de afrontar estos costos, debido a la baja productividad de la empresa. Estrictamente, convendría considerar estos argumentos como casos extremos de un continuo que se extiende entre ellos; cada situación concreta se ubicaría entonces en algún punto de ese continuo, donde se combinaría con diversa intensidad la presencia de ambos factores. Cuando una de las situaciones se encuentra más cerca de la primera, las intervenciones deberían orientarse a reforzar los sistemas de inspección del trabajo y de fiscalización impositiva. En cambio, atender a aquellos que evaden por razones más cercanas al segundo de los argumentos debería incentivar medidas de apoyo, destinadas a elevar su productividad o rentabilidad y a facilitar las condiciones para que se produzca su regularización, así como diseñar y aplicar normas (impositivas, laborales) que reconozcan las especificidades de tales situaciones.

Por otro lado, entre los trabajadores por cuenta propia (tratándose de los independientes sin los asalariados), convendría dirigir los esfuerzos a incrementar su inscripción en el esquema tributario y de la seguridad social simplificado, el cual se encuentra vigente e implica menores costos que el general. Se propone esto si bien un objetivo quizá de mayor relevancia sea disminuir la subdeclaración de sus ingresos/ventas y, por lo tanto, de los montos que tributan y abonan al componente de la seguridad social. Este componente también aparece como relevante en las estrategias dirigidas hacia las microempresas que cuentan con asalariados y que podrían acceder al régimen simplificado. Además, deberían aplicarse algunas acciones tendientes a elevar la capacidad de incrementar sus ingresos.

Entre las empresas pequeñas actualmente no elegibles para el régimen simplificado, debido al monto que alcanzan sus ventas, las situaciones que serían objeto de intervención pública suelen ser diversas. En este conjunto de firmas pequeñas, existe heterogeneidad respecto de las razones que producen la informalidad y también respecto del “nivel” de la informalidad.<sup>1</sup> La intervención pública focalizada sobre este universo debería conjugar, en consecuencia, medidas de fiscalización con otras de apoyo productivo. Eventualmente, también podría considerarse la adecuación de algunos costos de registración, como los asociados con la seguridad social, pero de manera transitoria y como parte de otras medidas de apoyo productivo orientadas a facilitar la regularización de las firmas.

Convendría, a la vez, tanto en el caso de estas unidades pequeñas, como en el caso de los trabajadores independientes y de las microempresas, avanzar en la simplificación de los trámites inherentes a la regularización respecto de tributos y otras normas –como las ligadas a la habilitación de los negocios–, que son de jurisdicción provincial o municipal. Esto implica aumentar el grado de coordinación entre esas autoridades y el Gobierno nacional.

Aun cuando se considere algún tipo de disminución de los costos de la seguridad social, no se plantea para este universo de firmas, como tampoco para el conjunto de las microempresas, regulaciones referentes a los derechos laborales que sean menos exigentes que las establecidas en la normativa general vigente. De cualquier manera, en caso de detectarse incumplimientos en alguno de ellos, durante las inspecciones podría adoptarse un criterio flexible acerca del modo como la firma pudiera ir regularizando la situación, de manera tal que, en forma paulatina, la empresa fuera pasando a cumplir con las diferentes exigencias de la legislación laboral.

Las políticas productivas deberían constituir un elemento que conforme las estrategias dirigidas a elevar la productividad media de la economía y a reducir las brechas prevalecientes entre los diferentes estratos de empresas. En este contexto, aquellas acciones específicamente dirigidas a las unidades de menor tamaño resultan funcionales con el objetivo general, en tanto aportan a mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de tales firmas. Estas mismas intervenciones pueden colaborar en la búsqueda de una mayor formalización, en tanto apoyen los esfuerzos de estas unidades de menor tamaño por regularizar su situación en los diferentes planos.

El rasgo distintivo, entonces, de las políticas productivas como elemento de una estrategia de formalización no lo constituye tanto el tipo de instrumentos a considerar, sino formar parte de un paquete más amplio de acciones que, fundamentalmente,

---

1 En algunos casos, la firma está adecuadamente formalizada pero no tiene registrada a la totalidad de su plantel o subregistra ventas. Otra situación se verifica cuando ni la empresa ni sus trabajadores se encuentran registrados. En general, lo que se aprecia son diferentes grados de evasión de las normas.

se aplicarían solo cuando las firmas beneficiarias asuman el compromiso de regularizarse en todos los planos en los que enfrentan algún grado de incumplimiento con las normativas vigentes.<sup>2</sup>

Debido a la importancia de los puestos de trabajo informales que se concentran en este estrato de unidades pequeñas, lo recién señalado implica que la regularización del empleo informal debería constituir, en buena medida, una consecuencia de los esfuerzos tendientes a la regularización de las firmas y que ello se lograría no solo por medio de mejoras de la inspección o la adecuación de las normas, sino que además se requiere de medidas de apoyo que propicien la viabilidad económica de las empresas.

La disminución del trabajo informal entre las firmas medianas y grandes requiere que se continúe mejorando el sistema de inspección del trabajo. Esto pasa por aspectos referidos a la densidad de la red de inspectores, pero también por cierta normativa que podría establecerse para facilitar los controles.<sup>3</sup> Además de indagar acerca de la falta de registración en el interior de las empresas la inspección también debe profundizar el examen de los mecanismos de subcontratación que tanto las medianas como las grandes firmas pueden llegar a implementar, en gran medida, para evadir las obligaciones de la seguridad social. Por otro lado, también se deben aprovechar las inspecciones en este tipo de establecimientos para identificar unidades más pequeñas que se constituyen como proveedores regulares de insumos o de servicios y constatar su estado de registración ante la AFIP y la ANSES.

Otra opción dirigida a aumentar el empleo, tanto total como formal, es la aplicación de políticas, principalmente orientadas a medianas y grandes firmas, destinadas a hacer más intensivo el uso del trabajo. En este estudio se han mencionado intervenciones que operan en el nivel micro y otras que lo hacen en el nivel meso. Entre las primeras, se pueden distinguir las propuestas de reducción del costo laboral, especialmente del empleo adicional, quizás por algún período. Establecidas como medidas de tipo general, tienden a enfrentar los efectos sustitución y *deadweight*,<sup>4</sup> que reducen su efectividad, por lo que estas medidas no aparecen como prioritarias. En cambio, podrían constituir uno de los incentivos a otorgar en el marco de políticas productivas, las que tendrían que contemplar explícitamente ciertos compromisos por parte de las firmas respecto de metas de empleo total y formal. Por otra parte, a nivel meso, las acciones podrían estar orientadas a privilegiar ciertos sectores más intensivos en trabajo.

---

2 Algunas de estas políticas productivas también podrían extenderse a firmas de mayor tamaño.

3 Por ejemplo, el requerimiento de certificar el cumplimiento de las obligaciones de registración previsionales al momento de realizar ciertas transacciones.

4 Es decir, que este tipo de medida no tendría un claro efecto positivo sobre esta clase de empresas debido a que no se generaría empleo adicional y existiría un costo fiscal asociado con la reducción del costo laboral.

Una posible estrategia dirigida a reducir la informalidad pasaría, entonces, por la implementación articulada de diferentes tipos de intervenciones: la promoción del registro de unidades productivas en regímenes simplificados, su adecuación, mejoras e intensificación de la inspección laboral y políticas productivas tendientes a elevar la productividad de las unidades de menor tamaño. La intensidad y la forma de articulación en el uso de los diferentes tipos de intervención no solo dependerá del efecto esperado de la aplicación de los mismos, sino que además deberán incorporarse otras consideraciones. La primera y la más obvia se refiere a la cuestión de los costos. Tanto las posibles extensiones de los regímenes simplificados como las políticas de apoyo productivo o los mayores esfuerzos dedicados a la inspección demandan recursos adicionales. Si bien en algún caso tales acciones pueden derivar en aumentos de la recaudación, estos no están garantizados y se van concretando paulatinamente en el tiempo. Pero además de la cuestión ligada a los recursos, deben contemplarse ciertos efectos no deseados que pueden derivarse del despliegue de algunos de los componentes mencionados o de algunas medidas específicas inherentes a cada uno de ellos.

Cabe enfatizar que sumados a los ya señalados componentes conformados por políticas que serían encaradas por el Estado, el desafío de la reducción de la informalidad también debe descansar sobre la acción de ciertos actores sociales y, básicamente, sobre los sindicatos.<sup>5</sup> Su participación facilitará algunas de las acciones públicas descritas si, por ejemplo, ellos se encargan de llevar las reivindicaciones planteadas a las negociaciones colectivas y a ámbitos de negociación tripartitos. Asimismo, jugarían un papel importante por medio de la promoción de la agremiación o, al menos, mediante la activa participación de los trabajadores de las empresas de menor tamaño en discusiones sobre la problemática de la informalidad.<sup>6</sup>

## 2. Los regímenes tributarios simplificados

### Posibles ajustes al régimen simplificado impositivo y de la seguridad social para las microempresas y las pequeñas firmas

La introducción de regímenes tributarios simplificados constituye uno de los incentivos para regularizar la situación de unidades productivas pequeñas e informales

---

5 A modo de ejemplo, se pueden citar las acciones (como el registro, fiscalización y formación para los trabajadores) que se desarrollan desde el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), conformado por representantes de trabajadores y empleadores, con el objetivo de formalizar el empleo en la construcción.

6 Anteriormente no se mencionaron medidas como la simplificación del registro de asalariados o los mecanismos para facilitar la inscripción del servicio doméstico, en tanto se trata de acciones ya implementadas en los últimos años.

y también para que nuevos emprendimientos no se desarrollen en un contexto de evasión tributaria. La formalización impositiva de cada unidad productiva resulta una condición necesaria (pero no suficiente) para alcanzar la formalización de los que allí trabajan, en términos previsionales y laborales.

En el caso de Argentina, este objetivo fue uno de los que guió la introducción, en 1998, del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, denominado Monotributo. En este sistema simplificado se encuentran inscriptas casi tres millones de unidades –entre trabajadores independientes y muy pocas microfirmas–, la mayoría concentrada en las categorías de menores ingresos. La escasa cantidad de firmas que se encuentran en los tramos de ingresos superiores obedecería muy posiblemente a la subdeclaración fiscal y laboral, pero también a que una proporción elevada de unidades que registran efectivamente esos montos de ventas contribuyen como Responsables Inscriptos en el IVA (es decir, en el régimen general de contribuyentes). Esto obedece a que la adhesión al régimen simplificado es voluntaria y, por lo tanto, a que los responsables que facturan incluso montos menores que el máximo establecido para el Monotributo pueden decidir registrarse directamente en el esquema general.

Desde su creación, el Monotributo habría posibilitado la regularización de microempresas y pequeñas firmas que no se encontraban registradas en los regímenes impositivos (ni previsionales) generales. Sin embargo, aún permanecerían fuera de todo registro fiscal, incluido el Monotributo, otra cantidad de “unidades productivas”, fundamentalmente representadas por las personas ocupadas por cuenta propia, posiblemente sin locales y que se desempeñan como vendedores ambulantes o que trabajan en sus viviendas. Sin embargo, la posibilidad de incrementar la cobertura del régimen simplificado sobre estos colectivos no parece representar una prioridad, ya que los costos de su identificación resultarían elevados para la autoridad fiscal. En cambio, la principal preocupación debería pasar por incrementar todavía más los esfuerzos que se han venido desplegando por mejorar el control de las declaraciones de quienes ya están inscriptos, a fin de reducir la evasión que se evidencia en los datos que ya han sido mencionados.

Tampoco se cree conveniente considerar algún tipo de modificación de la reglamentación que lleve a aumentar el atractivo del Monotributo, ya que si bien este régimen habría logrado que se visibilicen fiscalmente muchas unidades, también es posible que haya provocado fugas hacia él de aquellos contribuyentes que previamente estaban inscriptos en el régimen general.

Un aspecto que convendría implementar es la coordinación con los gobiernos provinciales y municipales, con la intención de que la inscripción en el Monotributo también abarque mecanismos simplificados de regularización en aspectos fiscales



y de otro tipo (como habilitaciones municipales, por ejemplo), correspondientes a las autoridades subnacionales.

Además, se ha señalado que el esquema simplificado genera incentivos no deseados para evadir los montos de venta.<sup>7</sup> Por lo tanto, tomando en cuenta esta realidad sobre la subdeclaración que caracteriza al Monotributo, debería evaluarse la conveniencia de establecer un mecanismo automático de actualización de los montos que definen las diferentes categorías, como así también de los aportes que deben abonarse.

Otro aspecto que se debería evaluar para incentivar la disminución en la informalidad laboral entre las micro y las pequeñas empresas es la adopción de un régimen simplificado y de menor costo de la seguridad social, específico para el caso de aquellas firmas que empleen hasta un cierto número de trabajadores.<sup>8</sup> En este caso, podrían considerarse dos tramos: por un lado, un beneficio permanente para firmas que cuenten, por ejemplo, con uno o dos asalariados y, por otro lado, un régimen transitorio para aquellas micro y pequeñas firmas con un número de asalariados algo mayor (quizá, entre tres y cinco personas). Estas últimas partirían abonando la misma tasa reducida de aportes patronales del tramo anterior, pero luego el monto se iría incrementando a lo largo de un período determinado, hasta converger en la tasa correspondiente al régimen general. En este último caso, el beneficio estaría asociado con un conjunto de apoyos que apuntarían a la elevación de la productividad de la firma (este tipo de acciones se discuten en la quinta sección de este capítulo).

Una dificultad que enfrenta esta propuesta es que la no declaración de la relación laboral suele estar asociada con irregularidades en la situación fiscal, generalmente con la subdeclaración de los montos de ventas. En este sentido, el costo que efectivamente enfrenta cada pequeño productor al regularizarse no está solo representado por el pago de las contribuciones patronales, sino también por el pago de impuestos ya que, de otra manera, no habría la mínima consistencia entre los montos de los ingresos brutos y la cantidad de asalariados que tenga a su cargo. Además, debe reconocerse que la reducción de las contribuciones patronales puede ser insuficiente para regularizar una relación laboral, debido a que existen otros costos asociados con el regular cumplimiento de las normas laborales.<sup>9</sup>

Incluso, la incorporación a este esquema especial de contribuciones patronales podría asociarse con la inscripción de las firmas en el régimen normal del IVA, siempre que

---

7 También podría haber desalentado aumentos en el tamaño de las unidades productivas, con el fin de no tener que pasarse a los regímenes generales (Cetrángolo *et al.*, 2013).

8 Esta sugerencia parece estar en línea, al menos respecto del principio general, con propuestas que el Gobierno nacional estaba analizando al momento de prepararse este documento.

9 Más adelante se sugieren algunos mecanismos que también podrían contemplarse para el caso de aquellos contribuyentes que se adhiriesen a un régimen de menor costo (permanente o transitorio).

el beneficiario sea monotributista, de este modo se incentivaría a algunas de estas empresas que emplean asalariados y son especialmente prestadoras de servicios a pasar a una modalidad que enfrenta un menor grado de subdeclaración.

Esta propuesta, sin embargo, también podría presentar los típicos efectos distorsivos que se derivan de la coexistencia de regímenes con costos diferentes, por ejemplo, al acentuar las posibilidades de “enanismo” o al fomentar la división de una actividad entre varias firmas. Por lo tanto, en última instancia su impacto también dependerá de un razonable control de las declaraciones impositivas y de previsión, que vuelvan elevado el costo de la evasión total o parcial de las contribuciones que se deben realizar por los trabajadores.

De todas maneras, dada la gran concentración de asalariados no registrados entre las microempresas, este incentivo, junto con el enfoque de un cumplimiento paulatino de ciertas normas laborales, se vislumbra como el elemento a ser estudiado más seriamente.

### Normativa relativa al servicio doméstico

El régimen simplificado y, especialmente, el incentivo a la registración que significó la posibilidad de considerar a los sueldos y las contribuciones abonados por el personal doméstico como descuentos en las declaraciones del impuesto a las ganancias de sus empleadores han permitido avances proporcionalmente importantes en el grado de registración del personal doméstico de casas particulares.

Sin embargo, y a pesar de estas mejoras, la tasa de no registración aún permanece extremadamente elevada. La naturaleza de la actividad hace previsible que los progresos adicionales que se alcancen para lograr un mayor grado de formalización serán lentos y acotados. Además del interés de los empleadores por encubrir la relación, la situación irregular se ve favorecida por el hecho de que la registración no parece ser un derecho particularmente reclamado por las trabajadoras domésticas.<sup>10</sup> Probablemente colaborar con este tipo de vínculo el escaso interés que ellas podrían tener por los beneficios que reciben. La preocupación de estas trabajadoras parece centrarse, en mayor medida, en el nivel del salario de bolsillo y en la flexibilidad de los horarios. Adicionalmente, se supone que podrían existir ciertas creencias acerca de posibles incompatibilidades entre obtener un empleo registrado y perder ciertos beneficios sociales a los que las trabajadoras están accediendo o desearían acceder.

Sin embargo, las implicancias negativas que conlleva la falta de cobertura, sumado a que en otros países de la región se han logrado tasas superiores, implica que se

---

10 Véase, por ejemplo, Pereyra y Tizziani (2012).

debe mejorar el impacto de las políticas públicas destinadas a este objetivo. Entre los mecanismos que podrían considerarse para alcanzar tal meta, cabe mencionar la revisión y el ajuste de ciertas normas, y no solo de aquellas específicamente referidas a la actividad, sino también de otras que influyen sobre las actitudes tanto de los trabajadores como de los empleadores del servicio doméstico. Esto significa que la revisión de algunos aspectos normativos debería complementarse con acciones más específicas que corresponden al ámbito de la inspección del trabajo y de la promoción de derechos.

Respecto de este sector de actividad, otra cuestión imprescindible que se debe plantear es la de asegurar taxativa y claramente que el acceso a ciertos beneficios (fundamentalmente, a programas de transferencias en dinero) no resulta incompatible con el trabajo doméstico o, en términos generales, con cualquier otro trabajo registrado. Ello requiere en algunos casos ajustar leyes u otras normas del Gobierno nacional, así como promover modificaciones en la misma línea cuando los programas sean de jurisdicción provincial. Pero también consiste en divulgar claramente la información cuando la compatibilidad efectivamente exista sin ningún tipo de reparo o inconvenientes, como se da en el caso de la Asignación Universal por Hijo - AUH.

Por otra parte, se podría acentuar el incentivo a la registración para quienes desarrollen sus tareas en jornada parcial, permitiéndoles el acceso a la salud (mediante obra social) sin que sea necesario, como ocurre actualmente, que cada trabajadora realice aportes complementarios.

### 3. Legislación laboral

En esta sección no se sugerirán regulaciones referentes a los derechos laborales diferenciados, para aplicar específicamente a un conjunto de unidades productivas, como las micro o las pequeñas empresas. Lo que se plantea, en cambio, es complementar los atractivos a la registración que pudieran devenir de incentivos fiscales, de la seguridad social o de otra fuente (como los comentados anteriormente), mediante alguna estrategia que facilite la adecuación de aquellas firmas de menor tamaño que decidan formalizar a sus trabajadores a las diversas normas que rigen las relaciones laborales.

Esta adecuación consistiría en el otorgamiento de plazos razonables para que las firmas pudieran llegar al cumplimiento de algunas de sus obligaciones. Para ello, se les fijaría un calendario donde se identifiquen ciertos hitos y los momentos en los que estos deben alcanzarse, hasta lograr la plena regularización.

Con este fin, solo debería ser posible establecer planes de adaptación paulatina para el caso de las normas más generales, que no se refieran a derechos básicos,

como los vinculados con el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la jornada, los descansos, el salario mínimo o la afiliación sindical. Con este reparo, podrían diseñarse programas de adecuación destinados al cumplimiento, por ejemplo, de ciertos aspectos como las normas sobre seguridad e higiene o las referentes a los plazos y formas de registración. Precisamente, los apoyos que se brinden en temas como los financieros o de gestión deberían contemplar los esfuerzos que cada firma deberá hacer para ir alcanzando la satisfacción plena de las metas planteadas.

#### 4. Ampliación y adecuación del sistema de fiscalización impositiva y de inspección del trabajo

Actualmente existen muchos trabajadores por cuenta propia que no están inscriptos en el Monotributo y cuya identificación resulta dificultosa. Por lo tanto, no parece razonable abordar medidas de fiscalización destinadas a lograr que ellos se anoten en este régimen simplificado. En cambio, la alta concentración de los actuales monotributistas en las categorías de menores ingresos laborales sugiere la presencia de un importante nivel de subdeclaración, un fenómeno que parece ser de mayor importancia aún que el anterior. En consecuencia, como acción prioritaria se deberían reforzar las medidas de control que ya se vienen desplegando con el objetivo de evitar la subdeclaración.

Como medida adicional, se les podría solicitar a los contribuyentes del IVA cuáles son los montos de ventas (bienes o servicios) que ellos realizan a los contribuyentes inscriptos en el Monotributo. Esto permitiría dotar al ente tributario de nuevas evidencias que le posibiliten conocer el volumen probable de los negocios efectivos que realizan estos últimos. Teniendo en cuenta el tipo de actividad de cada monotributista, tal información también será relevante para hacer inferencias acerca de la presencia de asalariados en su firma, cálculo que además sería de interés para la inspección del trabajo. Por otra parte, el análisis de las cifras de ventas por cliente también proveerá de antecedentes importantes para direccionar la inspección, tanto impositiva como del trabajo, de las firmas que se encuentran en el régimen general.

En esta misma línea de tomar en cuenta la información sobre las relaciones de compra y venta para planificar las tareas de inspección, cabe subrayar la relevancia que adquiere obtener evidencia sobre los vínculos de subcontratación. Como es conocido, algunas de estas relaciones pueden encubrir formas de evasión laboral. Para la inspección del trabajo, entonces, resultaría de interés reconocer figuras como las de los *clusters* productivos, conformados por unidades entre las que existen intensas relaciones de compra y venta. De esta manera, la información previa que se suele utilizar para programar las inspecciones podría incluir al conjunto de unidades que constituyen ese entramado. Esta decisión llevaría a que se

recabaran determinados datos sobre las relaciones de compra y venta, durante las inspecciones realizadas a las firmas integrantes de estos grupos.

En tanto una porción importante de la evasión laboral se verifica en firmas que no registran a parte de su personal, también resulta conveniente, como ha venido aconteciendo, la consideración conjunta de información sobre la cantidad de ocupados que declara una empresa y la facturación u otras variables sugerentes acerca del giro que tome cada negocio. Con los datos provistos por las firmas podría extenderse la práctica que actualmente se desarrolla en algunos sectores de considerar ciertos parámetros (como el número de trabajadores por metro cuadrado en la construcción), con el fin de detectar inconsistencias entre las variables, que podrían sugerir la presencia de subregistro. Esto también lleva a destacar lo interesante que sería realizar controles simultáneos entre los responsables del ámbito laboral, de la ANSES y de la AFIP, para asegurar que las acciones de inspección resulten eficaces.

Sin duda, se debería promover la participación de los sindicatos en las tareas de inspección del trabajo, no solo respecto del desarrollo de la misma en cada empresa, sino durante la planificación de tales acciones, en tanto los sindicatos pueden contribuir con información relevante sobre áreas o casos particulares donde se sospecha de la incidencia del fenómeno.

En relación con la inspección en el ámbito específico del trabajo doméstico, existiría, pese a las limitaciones, cierto margen para seguir avanzando sobre lo ya realizado, por ejemplo, mediante los procedimientos llevados a cabo en barrios cerrados.<sup>11</sup> Estos podrían extenderse a zonas en las cuales también se espera encontrar una elevada densidad de viviendas con personal doméstico. Como antecedente para implementar este tipo de acciones, serviría tanto la información con que cuentan los organismos de control sobre la localización de los mayores contribuyentes como los datos sobre los mismos inscriptos en el régimen del servicio doméstico.<sup>12</sup> Además, sería pertinente ampliar la concientización no solo sobre la necesidad de acceder a la regularización, junto con las sanciones que implica su incumplimiento, sino también informar sobre cuáles son los mecanismos de que se dispone para efectuar denuncias sobre casos de trabajo no registrado.

---

11 Ámbitos en los cuales la tarea se facilita, al poder entrevistar a las trabajadoras fuera del domicilio, para luego cruzar esa información con otra solicitada en los hogares donde ellas trabajan.

12 Existen evidencias de otros países, como Uruguay, donde se ha avanzado con cierto éxito en esta dirección.

## 5. Incentivo a la formalización en el marco de políticas productivas y de apoyo a PyMES

Se espera que los incentivos existentes, o su ampliación y mejoramiento siguiendo alguno de los lineamientos planteados en las secciones anteriores, en términos de facilitación de la registración o disminución de los costos asociados, junto con inspecciones más estrictas, tengan un impacto positivo sobre el grado de registración de los trabajadores empleados por las PyMES.

Sin embargo, también es necesario reconocer que la acción en esos planos puede llegar a tener un efecto limitado, como consecuencia, por ejemplo, de los bajos niveles de productividad que alcanza este tipo de firmas. Por lo tanto, la reacción de las empresas pequeñas a los incentivos a la formalización propuestos será mayor en la medida que estos sean acompañados, en los casos que corresponda, mediante acciones que permitan elevar de manera sostenida los ingresos netos que puedan lograr tales firmas.

Esto implica que las acciones públicas que son necesarias para desplegar una estrategia de reducción de la informalidad, que complementan a las comentadas anteriormente, deberían orientarse a facilitar a las micro y pequeñas firmas el acceso a mecanismos adecuados de financiamiento, a incrementar la eficiencia con la que actúan y a disminuir las situaciones de deslealtad comercial por las cuales esas unidades abonan altos precios por sus insumos o reciben precios cuasimonopsonicos por parte de sus compradores.

Respecto de lograr la eficiencia de las intervenciones, puede afirmarse que estas deberían estar orientadas, en términos generales, a: facilitar el acceso a crédito para capital de giro; facilitar y promover mejoras en las tecnologías de los procesos con el fin de reducir costos, o en las tecnologías de los productos, para elevar la capacidad de competencia de la unidad en el mercado; facilitar y promover la capacitación de los planteles de las firmas (incluidos los propietarios); junto con mejorar el acceso a los mercados. Estos adicionales implicarían operar a menores costos u ofrecer mejores productos o contar con personal más calificado.

Entre los instrumentos de políticas activas productivas que suelen emplearse para dar respuesta a estos objetivos más específicos –y, en general, para fortalecer a las unidades pequeñas– se destacan los de tipo financiero, aquellos de carácter fiscal, los apoyos en términos de provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación, las compras públicas y la promoción a la formación y operación de redes o *clusters*, junto con el desarrollo de proveedores.

Las políticas públicas, por otra parte, pueden apuntar a relajar las restricciones de financiamiento por medio de mecanismos que hagan posible el acceso al sistema

bancario tradicional mediante, por ejemplo, la provisión de garantías, como el esquema que ya funciona en el país. Asimismo, pueden proveerse líneas crediticias especiales, que manejan bancos o instituciones públicas, específicamente destinadas a este estrato de empresas.

El Estado también puede ofrecer incentivos fiscales para atender ciertos objetivos específicos, por ejemplo, por medio de diferimientos impositivos, que buscarían incentivar la introducción de tecnología o la realización de acciones de capacitación.

El apoyo a las pequeñas firmas en la provisión de servicios de consultoría, o al menos en la identificación de opciones existentes en el sector privado, es otro componente importante de las políticas activas destinadas a las firmas pequeñas. Por ejemplo, equipos técnicos pueden plantear a las pequeñas unidades alternativas para mejorar su productividad mediante la incorporación de tecnología, así como darles a conocer los apoyos existentes, tanto públicos como privados. Esto requiere una red de centros de apoyo distribuida a lo largo del país, orientada a atender las demandas que manifiesten las firmas, pero que también desarrolle como mecanismo básico de su acción tareas de promoción.

La mejora en el acceso de las unidades pequeñas a los mercados, al menos para las que actúan en ciertos sectores, puede promoverse mediante el desarrollo de un papel activo de las compras públicas, al otorgarle prioridad a la oferta de esas firmas. Esto puede concretarse por medio de la concesión de ventajas a las ofertas que las unidades pequeñas realicen en las licitaciones convocadas por el Estado.<sup>13</sup> También se pueden simplificar los requerimientos que las firmas pequeñas deben cumplir para presentarse a esas licitaciones.

Otro mecanismo que resulta favorable para las PyMES es promocionar la conformación de asociaciones, tramas o redes de unidades productivas pequeñas. Estas alianzas ayudan a incrementar y a mejorar el acceso al mercado, en tanto facilitan la circulación de información, permiten elevar la capacidad negociadora frente a compradores y vendedores, y posibilitan concretar negocios que requieren de una escala que no alcanzaría cada unidad por sí sola. Asimismo, se puede facilitar tanto a las micro como a las pequeñas empresas el acceso al crédito y a nuevas tecnologías.

Aun así, debe reconocerse que las firmas pequeñas generalmente enfrentan situaciones que pueden parecerse al desarrollo de un “síndrome”, es decir, que atraviesan un “conjunto de fenómenos que forman parte de una escena determinada”. Más de una de las limitaciones mencionadas en esta sección estaría entonces operando

---

13 Un ejemplo de esto lo constituye el Régimen de Compre Trabajo Argentino, que otorga una ventaja del 7% a las PyMES (contra el 5% que se otorga al resto de las firmas nacionales) o a través del establecimiento de la exclusividad de estas unidades como proveedoras, cuando se trate de compras menores.

de manera simultánea con otras. Esto implica que, en muchos casos, la provisión de alguno de los beneficios de manera aislada no resultaría ser el enfoque más adecuado ni tampoco el más eficiente, debido a que se podrían desarrollar sinergias más potentes aplicando diversos instrumentos de manera articulada.

En este sentido, un desafío primordial a desarrollar en Argentina sería el de articular, entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones, la variedad de las intervenciones públicas entre sí. A la vez, y en tanto se reconozca que las políticas productivas son parte de un conjunto de acciones más amplias, el desafío de alcanzar la integración entre los programas y entre las tareas de los organismos responsables es todavía mayor. En efecto, ello implica desplegar coordinadamente las políticas productivas activas junto con aquellas otras políticas referidas a la simplificación registral, la reducción de los costos tributarios y de la seguridad social y la aplicación efectiva de la inspección.

## 6. La coordinación de los diferentes instrumentos en los distintos ámbitos

A diferencia de lo desarrollado en las secciones anteriores, en esta se discutirá cómo podrían complementarse entre sí las distintas acciones de política en los diferentes ámbitos que exhiben elevadas concentraciones de informalidad. Los ámbitos que a continuación se considerarán son: i) las micro y pequeñas firmas, ii) las empresas pequeñas y las subcontratistas de la construcción, iii) las empresas medianas, iv) las empresas grandes, y v) el servicio doméstico. Debido a la naturaleza general de las sugerencias, no se ha planteado avanzar en definiciones operativas respecto de los lineamientos de políticas que se presentarán. Tampoco se abordará aquí la problemática específica del sector rural.

Como fue señalado en la primera sección de este capítulo, las intervenciones deberían estar orientadas simultáneamente a facilitar la registración mediante la simplificación de trámites, la relajación de algunos requerimientos o la reducción de ciertos costos (para todo lo cual se requerirían adecuaciones de la normativa vigente); a incrementar la inspección del trabajo y los controles fiscales; y a apoyar a los empleadores, de manera de hacer viables sus negocios para así evitar, o reducir, la subdeclaración como mecanismo de supervivencia. Los instrumentos propuestos no difieren, en términos generales, de aquellos que usualmente se incluyen en diversos proyectos ya explicitados para varios países o que incluso caracterizan a ciertas políticas concretas.

El peso relativo de cada uno de estos tipos de políticas, así como los rasgos más detallados de las medidas o los programas a implementar, diferirá según el tipo



de actividad y el tamaño de cada unidad productiva. A continuación, se explicitará con mayor detalle la interrelación que existe entre las diferentes medidas, en cada uno de los grupos que se han identificado.

### Micro y pequeñas firmas

Se sugiere concentrar las acciones en las firmas que presentan asalariados (hasta cierto tamaño todavía por definir) y que se encuentren inscriptas en el régimen general o en el Monotributo. Un subconjunto de ellas –aquellas que empleen hasta cinco asalariados– tendría abierta la posibilidad de acceder a un esquema simplificado de seguridad social para sus trabajadores en relación de dependencia. Como ya fuera discutido, tal esquema implicaría un menor costo, ya sea de manera transitoria o permanente, sopesando si el plantel supera o no los tres asalariados.

Por otra parte, a aquellas firmas que empleen a más de cinco asalariados pero presenten a algunos de ellos sin registrar, se les podría ofrecer regularizar su situación de manera paulatina, si bien deberían inscribir a todos los trabajadores en el régimen general de la seguridad social.

Los atractivos para la registración que puedan generar los instrumentos mencionados podrían ser insuficientes para ciertas unidades con baja productividad. Por lo tanto, en estos casos, un componente crucial de una estrategia destinada a la plena regularización sería el orientado a sustentar la capacidad de la firma para desarrollar su actividad y para aumentar sus probabilidades de crecimiento, en un marco de elevación de sus ingresos. Así, la empresa debería tener la posibilidad de incorporarse a una gama de programas que le permitan incrementar su productividad.

El acceso a estos programas requiere que cada empresa se encuentre en regla respecto de su situación fiscal, lo cual no solo implica que esté registrada y cumpliendo regularmente con sus obligaciones, sino también que no incurra en ningún tipo de subdeclaración sobre su nivel de actividad. En caso de que esto no suceda, la firma deberá comprometerse a la gradual regularización de su situación. En este sentido, resultaría ventajoso intensificar la coordinación con las autoridades provinciales y municipales, de tal manera que el proceso de normalización de cada situación empresaria también abarque aspectos impositivos y otros, como los relativos a la habilitación, que corresponde efectuar ante esas autoridades subnacionales.

La inspección, de por sí bastante dificultosa en este sector, debería aplicarse rigurosamente indagando en los mecanismos de subcontratación que realizan las firmas de mayor tamaño, mediante los cuales involucran a las más pequeñas. Además, las empresas pequeñas deberían ser investigadas en su rol de proveedoras de otras firmas medianas y grandes.

En resumen, la estrategia que se sugiere para las empresas micro y pequeñas contendría los tres elementos básicos señalados en este documento: simplificación y menores costos de registración, inspección sostenida y mejorada, y aplicación de políticas productivas. Como ya fuera indicado, el principal desafío quizá lo constituya la coordinación necesaria entre estos tres pilares y sus respectivos instrumentos, especialmente respecto de aquellas políticas destinadas a elevar la eficiencia productiva de las ramas.

Se han registrado avances vinculados con la articulación de acciones entre el Ministerio de Trabajo, la AFIP y la ANSES respecto del desarrollo de las inspecciones, en particular, acerca del intercambio de información para planificar las tareas conjuntas. En cambio, aún no existen experiencias referentes a la acción combinada con los organismos que gestionan las políticas de apoyo a las PyMES.

Una tarea prioritaria que debería asumirse en el marco del tipo de estrategia aquí planteada pasa, entonces, por contar con procedimientos de trabajo que promuevan y faciliten la coordinación de las acciones de las instituciones públicas que se encuentran involucradas en alcanzar metas comunes. El diseño de tales mecanismos debería surgir del examen detallado de información sobre diversas cuestiones institucionales, tanto de gestión como de recursos. A continuación, se enumeran algunas consideraciones de carácter general.

Por ejemplo, un procedimiento podría activarse cuando una empresa contacte a un organismo para incorporarse a algún programa, como los de apoyo productivo ya existentes, o para acceder a beneficios del tipo de los que en este artículo se han descrito y, entonces, se active un mecanismo que derive en la llegada conjunta a la firma de las autoridades impositivas, laborales, de la seguridad social y de desarrollo productivo (tanto de nivel nacional como provincial o municipal, cuando corresponda). Ya sea por una vía o por la otra, la aproximación conjunta de los organismos públicos debería estar orientada tanto a facilitar la regularización de la firma en todos los campos como a mejorar su capacidad de generar ingresos. Para ello, se le ofrecería un paquete de medidas más amplio que aquel que ella originalmente pudiese haber demandado.

Como se supone un tanto difícil, aun en un contexto de aumento sustancial de la capacidad de las autoridades para ejercer acciones de control y promoción, que los organismos puedan responder a las demandas del conjunto de las firmas o que sea posible atender simultáneamente todas las situaciones en las cuales se identifique alguna irregularidad, parece razonable que la promoción de acciones de apoyo coordinadas hacia las micro y pequeñas firmas se realice a partir de una priorización de las actividades o redes o considerando las regiones que se atenderán.

Al focalizar estrategias de abordaje simultáneo sobre los sectores que concentren una elevada proporción de asalariados no registrados, las tareas de apoyo e inspección podrían verse facilitadas al comenzar por las empresas de menor tamaño que comparten ciertas características.

### Empresas pequeñas y subcontratistas de la construcción

Las características de las unidades productivas de menor tamaño que se dedican a la construcción llevan a contemplar un enfoque diferente del comentado en el apartado anterior. Entre ellas se pueden identificar empresas inscriptas como tales en el régimen impositivo regular o en el Monotributo, pero también es posible encontrar trabajadores por cuenta propia, que se hallan en condiciones fiscales regulares y trabajando como subcontratistas en diversas obras e incluso contratando como colaboradores a otros trabajadores que no están registrados.

En el caso de las obras de mediano y de gran tamaño, la estrategia de control debería estar centrada en la inspección, ya que la legislación actual hace recaer sobre la empresa o sobre el profesional responsable de la misma aquellas faltas contra las normas laborales o de la seguridad social de sus contratistas. En cambio, mayores dificultades se encuentran en las obras menores, por ejemplo, en las que se dedican a tareas de reparación, ya que estas son desarrolladas por trabajadores por cuenta propia que suelen contratar (de manera permanente o intermitente) a asalariados a los que no registran. Precisamente, la mayor parte de las unidades muy pequeñas se dedican fundamentalmente a este tipo de actividad, que tiene lugar en el interior de las viviendas de los clientes, lo que obstaculiza totalmente las tareas de inspección.

### Empresas medianas

Para las empresas medianas vale tanto el principio general como los instrumentos planteados para las pequeñas firmas en los párrafos anteriores, sin embargo, estos establecimientos no serían elegibles para proponerles un régimen simplificado o de menor costo de la seguridad social para sus asalariados.

En este caso, el tipo de programas de mejoras productivas será de similar naturaleza al discutido en el caso de las empresas de menor tamaño, si bien es posible considerar conjuntos de acciones más densas. Mientras que una parte importante del apoyo a las pequeñas firmas se dirigiría a mejorar la gestión y facilitar el acceso a capital de giro, en el caso de las empresas medianas estaría orientado a la incorporación de equipamiento y de mejoras en el proceso de producción y en el producto.

De cualquier manera, y en tanto concentren una elevada cantidad de trabajadores no registrados, también convendría acordar programas de paulatina regularización para los asalariados informales que trabajan en cada una de estas firmas.

Para este estrato de unidades, también se deberá considerar, por un lado, el desafío que plantea la coordinación entre agencias del mismo Gobierno nacional y de ellas con las pertenecientes a provincias y municipios y, por otro lado, la conveniencia de organizar las acciones priorizando ramas o complejos productivos, si bien muchos de estos *clusters* que podrían ser objeto de determinadas políticas seguramente están integrados tanto por empresas pequeñas, como por medianas y grandes.

Por último, una mayor coordinación entre los responsables del área laboral y las agencias tributarias y de la seguridad social podría aumentar la cobertura de las actividades y también la eficacia de la inspección del trabajo.

### Grandes empresas

El propósito de disminuir el empleo no registrado en firmas de mayor tamaño se apoyaría básicamente en la continuidad y ampliación de los esfuerzos que ya vienen desarrollándose desde la inspección del trabajo. Esto incluye, tal como fuera mencionado, otorgar un papel destacado a los sindicatos, de manera tal que la regularización del trabajo informal se constituya en una reivindicación central de su accionar.

### Servicio doméstico

Un componente estratégico para avanzar en el incipiente proceso de disminución de la informalidad entre las trabajadoras domésticas es fomentar la adecuación a las normas laborales, con el fin de elevar los beneficios de la registración. Ello implica, por un lado, eliminar las incompatibilidades que aun puedan subsistir entre las condiciones de elegibilidad de los planes sociales y la registración en el régimen especial del empleo doméstico (o respecto de la registración laboral, en general) y, por otro lado, posibilitar que aquellas trabajadoras que se desempeñan en jornadas reducidas puedan acceder plenamente al beneficio de salud de la seguridad social (de esta manera se modificaría la situación actual, según la cual ellas deben complementar las contribuciones de sus empleadores con aportes propios cuando desean afiliarse a alguna obra social).

De todos modos, estas medidas tendrían un impacto parcial, especialmente entre aquellas empleadas que trabajan pocas horas debido, al menos, a dos razones. Por un lado, por falta de información de muchas trabajadoras respecto de la compatibilidad del trabajo en casas particulares con la Asignación Universal por Hijo - AUH.

Por lo tanto, se requeriría complementar el tipo de medidas más atrás señalado con una amplia difusión de datos que aclare esta cuestión. Por otro lado, existe otra restricción que se basa en el hecho de que algunas trabajadoras domésticas visualizan su tarea solo como una “changa” que complementa los ingresos del hogar y, entonces, no valoran ni toman en cuenta la necesidad de registrar su trabajo.

Otro de los componentes a considerar, en la búsqueda de alcanzar mayores niveles de registración entre las trabajadoras domésticas, es la inspección. En este sentido, cabe extender e intensificar las tareas de este tipo, en el marco de mayores campañas de concientización. Además, potenciar los –desde ya difíciles– intentos por fortalecer a los sindicatos en este ámbito resulta otro esfuerzo que vale la pena acometer.

## 7. Síntesis y conclusiones

Las propuestas discutidas en este capítulo acerca de los posibles instrumentos destinados a complementar los esfuerzos públicos por reducir la no registración laboral responden al patrón básico que enmarca generalmente las estrategias orientadas a este fin y que se basa en el uso simultáneo de: i) las acciones tendientes a simplificar la registración y reducir los costos fiscales y de la seguridad social a las empresas de menor tamaño, pues es allí donde resulta más elevada la prevalencia de la informalidad; ii) el apoyo productivo a las firmas pequeñas y medianas, ya que su baja eficiencia es un factor que favorece la evasión (total o parcial) de las obligaciones fiscales, previsionales y de otro tipo; y iii) la inspección laboral. A lo largo de este documento también se ha enfatizado la conveniencia de aplicar tales instrumentos de manera simultánea y coordinada, mediante adecuadas adaptaciones según cual sea el ámbito donde se deban desarrollar.

Evidentemente, la implementación de estas acciones demanda recursos al Estado, tanto financieros como técnicos, si bien el análisis de estos aspectos se mantuvo por fuera del alcance de este documento. Aun así, convendría reforzar algunas consideraciones hechas a lo largo del mismo respecto de una cuestión que parece crucial al momento de implementar algunas de las medidas sugeridas. Se trata específicamente de la coordinación entre los diversos organismos públicos involucrados, tanto de nivel institucional como entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, lo que se sugiere es que sería necesario acordar mecanismos de colaboración, algo que podría resultar aun más desafiante que la implementación técnica de una política concreta, debido a que ello requerirá de un trabajo previo intenso, así como del necesario compromiso de las autoridades.

Otro aspecto notable que podría definir el éxito de una estrategia de formalización como la que se plantea es la existencia de mecanismos para monitorear los compromisos que deberían asumir las firmas beneficiarias de las políticas de apoyo. En este sentido, tendrían que diseñarse procedimientos que faciliten el seguimiento y que eventualmente permitieran evaluar desvíos respecto de las metas previamente fijadas. La aplicación de estos procedimientos, sin embargo, demandaría importantes recursos, debido a la cantidad de unidades productivas que podrían llegar (y que sería deseable que llegaran) a participar.

Finalmente, se ha señalado que la disminución de la informalidad, experimentada en la última década, fue favorecida de manera determinante por un proceso de significativo crecimiento del empleo agregado, y que los efectos positivos que habrían tenido las políticas orientadas hacia ese objetivo también fueron facilitados por esa dinámica de la producción y la ocupación. En este sentido, acentuar esos logros en el futuro también requerirá de un contexto económico favorable, ya que no sería factible avanzar significativamente, si el mercado de trabajo se encuentra estancado o creciendo muy levemente, incluso cuando se redoblen los esfuerzos del Estado en la implementación de más y mejores políticas.

## Bibliografía

- Carpio, J., Klein, E. y Novacovsky, I. (eds.) 2000. *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Siempre - OIT.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J.C. y Morán, D. 2013. "Desempeño del régimen de Monotributo como herramienta de formalización del empleo y aumento en la cobertura de la protección social". Buenos Aires, OIT.
- OIT. 2012. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2012*. Lima, OIT.
- Paes, N. y Ferreira de Almeida, A.F. 2009. "Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples". *Cadernos de Finanças Públicas*, N° 9, pp.5-54.
- Pereyra, F. y Tizziani, A. 2013a. "Usos y apropiación de la regulación laboral por parte de las trabajadoras domésticas en Argentina. El impacto de las transformaciones recientes y los desafíos pendientes". *Revista de Estudios del Trabajo* (en prensa).
- 2013b. "Experiencias y condiciones de trabajo diferenciado en el servicio doméstico. Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en el Gran Buenos Aires". Serie Documentos para Discusión N° 15/2014, IDES.

# Capítulo IX

---

## Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral<sup>1</sup>

Luis Casanova, Eduardo Lépre y Diego Schleser

### Introducción

*“A partir del 2003, luego de la crisis del régimen de la convertibilidad, se logró una profunda transformación del mundo laboral, no solo a partir de la creación de puestos de trabajo, sino a través de la mejora de su calidad y de la protección social de los trabajadores. El nuevo enfoque de las políticas económicas, sociales y laborales favoreció la creación de empleo asalariado registrado y la reducción del empleo informal. No obstante, a pesar de estos avances señalados, el trabajo no registrado e irregular presenta aún magnitudes que afectan las condiciones de inclusión y equidad en Argentina. Esta situación reclama nuevos abordajes en lo concerniente al combate del empleo no registrado, que presten atención a la heterogeneidad de las situaciones laborales y productivas y a la multiplicidad de factores económicos, culturales e institucionales que contribuyen a darle origen”.*

*(Poder Ejecutivo Nacional, 2014).*

El texto anterior rescata algunos pasajes del mensaje del proyecto de la Ley de promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral que fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, en abril de 2014. Allí se sintetizan algunos aspectos del proceso de formalización del empleo en los años dos mil, pero también se manifiesta la necesidad de diseñar nuevas políticas para estimular la creación de empleo formal, así como para regularizar el empleo que aún no se encuentra registrado en la seguridad social.

El objetivo de este capítulo es abordar tres aspectos vinculados con la Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral (Ley N° 26.940

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Fabio Bertranou (OIT), Alejandra Beccaria (OIT), Clarisa Soto (MTEySS) y Sebastián Etchemendy (MTEySS).



aprobada en mayo de 2014): i) el contexto en el cual se decide formular un nuevo paquete de medidas para la formalización laboral, ii) los principales aspectos de la Ley, y iii) la relación de esta norma con el conjunto de acciones que ya se estaban aplicando al momento de su formulación. Estos puntos se desarrollan en las siguientes tres secciones de este documento, respectivamente, en tanto, en la cuarta parte se presenta una serie de reflexiones finales.

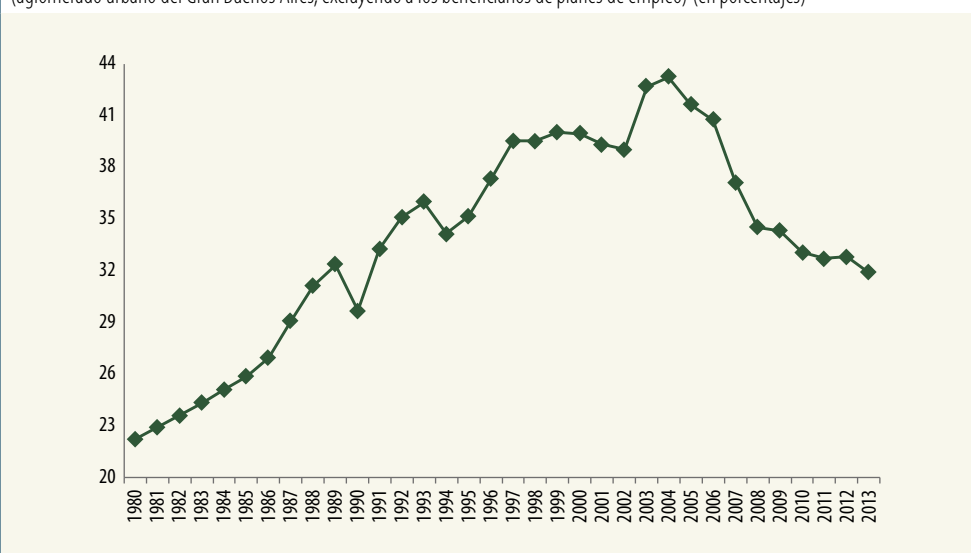
## 1. Formalización del empleo en los años dos mil: avances y desafíos para las políticas públicas

A partir de la década de 1980 el empleo asalariado no registrado, una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral, presentó una tendencia creciente hasta principios de los años dos mil. Es decir, que la incidencia del empleo asalariado no registrado aumentó tanto en fases recesivas como expansivas del ciclo económico, como así también bajo regímenes políticos y económicos diversos (gráfico 1).

GRÁFICO 1

### Evolución de la tasa de empleo no registrado "armonizada", 1980-2013

(aglomerado urbano del Gran Buenos Aires, excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo) (en porcentajes)



Fuente: MTEySS - SSPTyEL, sobre la base de la EPH del INDEC.

Con la crisis de la convertibilidad (2001-2002), la tasa de empleo asalariado no registrado alcanzó un máximo histórico de 49,1% (para el total aglomerados urbanos), es decir que casi uno de cada dos asalariados no se encontraba registrado

en la seguridad social. Solo a partir del período 2004-2005 se comienza a revertir la tendencia creciente que la incidencia del empleo asalariado no registrado había mostrado durante las tres últimas décadas del siglo XX. No obstante, a pesar de verificarse un descenso de casi 15 puntos porcentuales, la tasa de empleo no registrado todavía permanece en niveles superiores a los observados durante la década de 1980.<sup>2</sup>

Esta caída de la informalidad laboral se encuentra estrechamente vinculada con una serie de factores de política económica, laboral y social. Por un lado, el esquema macroeconómico implementado luego de la convertibilidad permitió recuperar y consolidar un proceso de crecimiento económico con una intensidad en la creación de puestos de trabajo (elasticidad empleo-producto) superior a la de décadas pasadas, particularmente durante el período 2003-2006 producto de una mayor capacidad instalada ociosa. Además, se puso en marcha una serie de iniciativas para promover la creación de empleo asalariado registrado y favorecer la formalización del empleo informal. También se extendió la cobertura de la protección social a los trabajadores informales, con el objeto de mitigar ciertas consecuencias que tiene este fenómeno sobre el bienestar de los trabajadores y sus familias (MTEySS, 2010).

Particularmente, las políticas laborales y de mercado de trabajo persiguieron la formalización de las actividades informales, la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y del acceso a empleos registrados en la seguridad social. Asimismo, favorecieron la creación de empleo asalariado registrado y, en contextos de menor dinamismo de la actividad económica, protegieron el empleo formal (este marco de políticas se presenta con mayor detalle en la tercera sección de este artículo, en el cuadro 1).

Sin embargo, desde 2009 hasta la actualidad, la tendencia descendente de la informalidad laboral se desaceleró (gráfico 1), exhibiendo la tasa de empleo no registrado un ligero amesetamiento en torno al 33% del total de los asalariados (para el total de aglomerados urbanos). Este comportamiento obedece, entre otros factores endógenos, a los condicionamientos impuestos por la crisis financiera internacional que afectó la solidez de la economía nacional y, por lo tanto, a la dinámica del empleo asalariado registrado del sector privado.

Como consecuencias de este contexto, surge la necesidad de profundizar ciertas políticas y de diseñar nuevas acciones para poder dar continuidad al proceso de formalización del empleo. Para ello, se consideraron las características que presenta el fenómeno de la informalidad laboral, así como los impactos que tuvieron las diversas acciones y programas que se habían implementado en los últimos años.

---

2 En el gráfico 1 se pueden observar las tendencias mencionadas. Este ha sido elaborado a partir de los datos correspondientes al área del Gran Buenos Aires, debido a que solo en este aglomerado es posible construir una serie histórica para el período bajo análisis.

Esta nueva estrategia contempla un conjunto de acciones articuladas que están presentes en la nueva Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral.

### Sector formal

Respecto del sector formal de la economía, se destaca que la fiscalización laboral que se realizó en los últimos años contribuyó a la reducción de la no registración. Sin embargo, se ha observado que su efecto disuasivo no resulta lo suficientemente potente en el caso de ciertos colectivos de empleadores que mantienen su comportamiento evasor. Los datos del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) dan cuenta de esto: en el 58% de las empresas que fueron revisadas, luego de haberse detectado irregularidades en la primera inspección, se verificó que la irregularidad persistía. En estos casos, la sanción establecida por la inspección laboral no había producido el efecto corrector disuasivo que se esperaba. Otro elemento adicional es que la mayor parte de las multas determinadas por el PNRT permanecen impagas.

Por otra parte, a pesar de la importante contribución a la generación de empleo que realizan los microestablecimientos, resultan ser las empresas de más de cinco personas ocupadas las que concentran la mayor parte del empleo y las que obtienen mayor impacto sobre la dinámica del empleo en el sector privado. Sin embargo, en sintonía con la desaceleración del crecimiento de la economía, el empleo asalariado en el sector privado también comenzó a registrar menores tasas de crecimiento luego de la crisis financiera internacional en 2009. Este comportamiento pudo observarse tanto en firmas grandes como en las microempresas (gráfico 2). En este contexto, resulta necesario adoptar políticas laborales que permitan estimular la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas privadas, sin generar (particularmente cuando se revierta el ciclo) importantes efectos de sustitución ni excesivos costos fiscales.

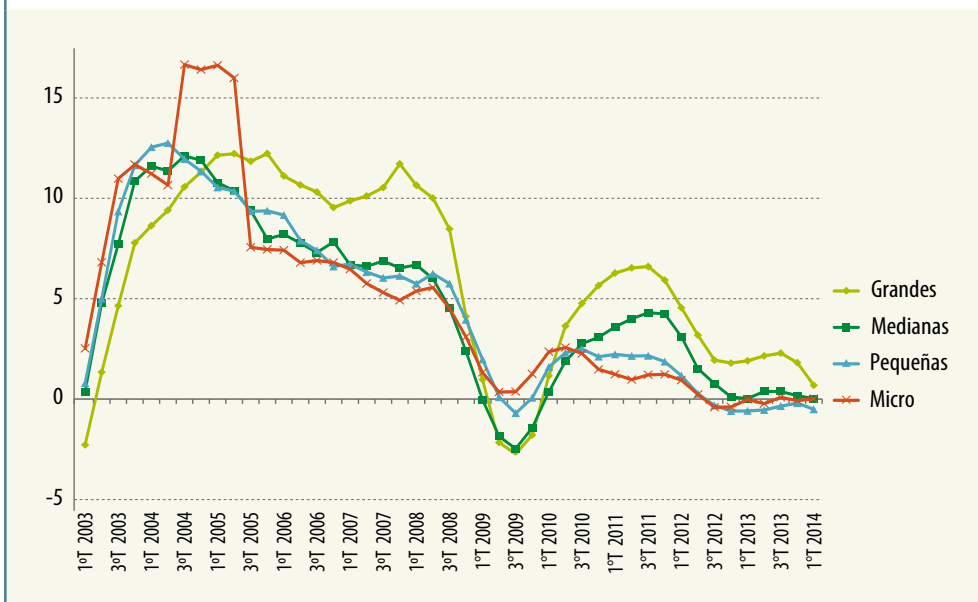
Las reducciones temporales en las contribuciones patronales han demostrado tener efectos positivos en materia de estímulo a la demanda de empleo. Esta política permitió morigerar los efectos de la crisis financiera internacional de 2009 sobre el mercado de trabajo, al estimular la demanda de empleo, particularmente en las empresas que presentan regímenes de movilidad laboral media-alta y alta. Si bien en 2009 fueron las grandes empresas las que concentraron el mayor porcentaje de trabajadores contratados bajo esta modalidad, la mayor incidencia de la política se ubicó entre las firmas de menor tamaño, debido a que estas forman parte, en gran medida, del grupo de unidades productivas con más elevada movilidad laboral (Castillo *et al.*, 2012a; Castillo *et al.*, 2012b). Sin duda, este resultado es importante

para evitar los efectos no deseados de esta clase de políticas (efectos sustitución y *deadweightloss*).

## GRÁFICO 2

### Evolución del empleo asalariado registrado en el sector privado, según tamaño de empresa, 2003-2014

(tasas de variación interanual) (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del OEDE (MTEySS).

Por otra parte, si bien luego de la sanción de la Ley de Ordenamiento del régimen laboral (Ley N° 25.877) y la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, se han registrado importantes avances en materia de inspección del trabajo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) evaluó la necesidad de profundizar las acciones y complementarlas con otras, debido a la extensión y las características que aún reviste el fenómeno de la informalidad. Con el objetivo de consolidar esta institución laboral, se observó que es necesario atender las disparidades regionales que existen en relación con las capacidades para llevar a cabo la fiscalización laboral, y desarrollar nuevos instrumentos para que la administración del trabajo pueda actuar en sectores complejos de fiscalizar.

## Sector "parcialmente" formal e informal

También se observa que uno de los segmentos críticos del mercado laboral lo constituyen las microempresas. En los establecimientos de hasta cinco trabajadores la caída de la incidencia del empleo asalariado no registrado ha sido mucho menor que en el resto de las firmas. En esos establecimientos actualmente se concentran

casi dos tercios del total de los asalariados no registrados del sector privado (sin considerar el trabajo doméstico). A la vez, un aspecto que complejiza aún más la formalización del empleo en este segmento consiste en que un número importante de estos establecimientos no se encuentra registrado en las instituciones fiscales, laborales o de la seguridad social, mientras que otros se encuentran solo parcialmente formalizados (por ejemplo, mantienen parte de su planta de personal no registrada en la seguridad social).

Para este tipo de unidad económica se argumenta que uno de los principales factores que da origen a la informalidad laboral es la insuficiente rentabilidad. El empleo no registrado en este segmento de producción sería entonces una expresión de la baja productividad de los establecimientos que, debido a su propia vulnerabilidad, escasa incorporación de tecnología y poca capacidad de acumulación, son incapaces de afrontar el costo de la formalización de sus trabajadores.

Otro rasgo de la situación descrita consiste en que la estructura de alícuotas casi planas a la seguridad social, que no discrimina por tamaño de establecimiento, genera que una microempresa –que factura hasta 300 mil pesos al año– aporte el mismo porcentaje de masa salarial al régimen previsional que las empresas que facturan 100 millones de pesos y, apenas un poco menos (dos puntos porcentuales), que las firmas con ingresos brutos superiores a los 100 millones. Simultáneamente, es en las empresas de menor tamaño donde el costo laboral adquiere un mayor peso (ya que representa más del doble que el de las empresas grandes).

Para atender la problemática de la informalidad y la precariedad en este sector de la economía, también resulta necesario, en línea con lo planteado para el sector formal, realizar nuevos progresos en materia de inspección laboral, tanto para detectar empleo no registrado y tercerización fraudulenta, como para disuadir los casos de este tipo de contratación que subsiste al margen de la ley.

## 2. Nuevas políticas para la formalización del empleo: los contenidos de la Ley N° 26.940

La Ley de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral (Ley N° 26.940) tiene como objetivo central estimular la contratación de personal registrado y desalentar la presencia de trabajadores no registrados. En este sentido, la norma establece un esquema de incentivos y penalidades que busca inducir a los empleadores a contratar asalariados bajo las condiciones exigidas por la normativa.

Los ejes centrales de esta Ley son: a) la creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), b) el establecimiento de regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado y c) la ampliación de las

competencias en materia de inspección laboral por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, junto con la creación de una Unidad especial de fiscalización del trabajo orientada a la inspección de aquellos sectores que presentan mayor complejidad al momento de ser controlados.

A continuación, se presentan las principales características de estos ejes centrales de la Ley.

#### a) El Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)

Este registro tiene como objeto principal visibilizar socialmente a los empleadores que incumplen con la normativa laboral vigente. Se trata de un registro público y de libre acceso, que funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El REPSAL toma en consideración las sanciones aplicadas por diversos organismos: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el REPSAL se publican<sup>3</sup> las sanciones firmes, por falta de registración de los trabajadores, por falta de inscripción como empleador, por obstrucción a la inspección del trabajo; las sentencias judiciales por relaciones laborales no reconocidas por el empleador; las sanciones por infracciones a la prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, y las sentencias por infracción a la Ley de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.

El tiempo de permanencia en el REPSAL depende del tipo de infracción que se haya cometido y de la regularización de la misma; la permanencia mínima prevista es de 60 días y la máxima de tres años.

Los empleadores que se encuentren incluidos en este registro, además de la visibilización social que esto implica, son alcanzados por un conjunto de penalidades que afectarán sus operaciones comerciales, por ejemplo, la imposibilidad de acceder a líneas de crédito de instituciones bancarias públicas o a programas de beneficios implementados o financiados por el Estado nacional.

---

3 Este registro se actualiza diariamente y se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (<http://repsal.trabajo.gob.ar/>). Entre los datos que contendrá el REPSAL se destacan: el número de CUIT, la razón social, la localidad del domicilio fiscal o legal, la provincia de detección, el tipo de actividad, el tipo de infracción, el organismo sancionador, y las fechas de constatación de la infracción, de la resolución sumarial, de la notificación sancionatoria, de regularización de la infracción detectada, del pago de la multa y de ingreso en el Registro.

## b) Regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado<sup>4</sup>

Dentro de un esquema de estímulos económicos destinados a reducir el costo laboral, se establecieron dos regímenes especiales, uno orientado a los microempleadores y otro que busca promover la contratación de trabajo registrado. Además, la Ley incorpora un capítulo destinado a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social, una herramienta creada para formalizar el empleo en el sector rural en 2008.

### Régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para microempleadores

En primer lugar, la Ley establece para aquellas microempresas que exhiben situaciones de vulnerabilidad económica debido a sus menores niveles de rentabilidad o productividad una serie de estímulos. Para ello instituye un régimen permanente y obligatorio de beneficios, orientado a personas de existencia visible, sociedades de hecho, sociedades de responsabilidad limitada y asociaciones civiles que empleen hasta cinco trabajadores y que no superen el límite de facturación anual reglamentado.

Esta delimitación del sujeto microempleador comprende, sin considerar el límite de facturación mencionado, a 340 mil empleadores, es decir, a casi el 60% de los empleadores inscriptos del país; de los que 285 mil registran actualmente al menos un trabajador declarado a tiempo indeterminado. En conjunto, estos empleadores ocupan a 770 mil trabajadores, de los que 546 mil se emplean por tiempo indeterminado. Se debe agregar también que el 79% de esos empleadores son personas físicas, monotributistas o responsables inscriptos, en tanto el 12% son sociedades de responsabilidad limitada, el 6% constituye sociedades de hecho y el 3% son asociaciones civiles.

Con el fin de alentar la ampliación de la dotación de personal de los microempleadores, el régimen contempla un proceso de transición en el goce de los beneficios. Así, los microempleadores que aumenten su personal hasta siete trabajadores, podrán seguir formando parte de este régimen, pero teniendo los beneficios permanentes solamente por los cinco primeros trabajadores. Luego, cuando los microempleadores comprendidos superen esa dotación se incorporan al régimen general de la seguridad social.

Los empleadores que formen parte de este régimen gozarán –por cada uno de sus trabajadores contratados por tiempo indeterminado– de una reducción permanente del 50% en las contribuciones patronales previstas en el régimen general

---

4 Se debe destacar que los regímenes establecidos en la Ley N° 26.940 tienen vigencia únicamente para los trabajadores del sector privado.

destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). En el caso de los trabajadores contratados a tiempo parcial, la reducción permanente de las contribuciones patronales mencionadas es del 25%.

No se encuentran comprendidas en este beneficio las contribuciones que tienen como destino las obras sociales, ni las cuotas destinadas a las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. Tampoco se consideran, cuando las hubiere, los alícuotas adicionales correspondientes a las contribuciones a regímenes previsionales diferenciales o especiales.

Por otra parte, el régimen establece para el subsistema de Riesgos del Trabajo un límite a las cuotas que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) pueden cobrar a los empleadores encuadrados en el régimen. En este caso, el monto máximo de estas deberá ser inferior al valor promedio de las cotizaciones totales de dicho régimen en los distintos sectores de actividad. Conforme con la reglamentación, las cuotas pactadas no podrán ser superiores al valor en pesos que resulte de las siguientes alícuotas porcentuales sobre la remuneración bruta de cada trabajador:

- agricultura, caza, silvicultura y pesca; minería: 11%;
- construcción; actividades no clasificadas: 12%;
- industria manufacturera; electricidad, gas y agua; transporte, almacenaje y comunicación: 5%;
- comercio; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios técnicos y profesionales; servicios comunales, sociales y personales: 3%.

Como producto del comportamiento que manifiesta la alícuota de ART promedio según la dotación de personal, la cual crece exponencialmente en la medida en que los empleadores exhiben una menor dotación de personal (así, para los empleadores con hasta cinco trabajadores la alícuota es de entre un 70% y un 80% superior a la de los empleadores con una dotación de personal de 50 a 100 trabajadores, véase gráfico A-1 en el anexo), este aspecto de la Ley beneficiaría a cerca del 75% de los microempleadores del sector comercio y a un 85% de los microempleadores de la rama de la industria manufacturera (véanse gráficos A-2 y A-3 en el anexo). Finalmente, los microempleadores que resulten incluidos en el REPSAL quedarán excluidos de este régimen por el lapso de permanencia en el Registro, perdiendo como consecuencia los beneficios dispuestos. También se considerará causal de exclusión del régimen la comprobación de casos de alta siniestralidad en los establecimientos o lugares de trabajo.



## Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado

Este régimen es de carácter optativo y está destinado a promover la contratación de empleo registrado por parte de los empleadores del sector privado cuya dotación de personal sea de hasta 80 trabajadores.

El beneficio consiste en una reducción transitoria de las contribuciones patronales correspondientes a las nuevas relaciones laborales por tiempo indeterminado que produzcan un incremento en la nómina de personal. Para determinar ese incremento se establece como parámetro la cantidad de trabajadores declarados por tiempo indeterminado en marzo de 2014, el que se considerará como número base.

El beneficio tendrá una duración de dos años (24 meses corridos) y se aplicará sobre las contribuciones patronales destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, el Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Se excluyen, en consecuencia, las contribuciones destinadas a las obras sociales y las cuotas del Régimen de Riesgos del Trabajo.

Según la norma, se establece un beneficio diferencial de acuerdo con el tamaño del establecimiento de cada empleador. Para aquellos que tengan una dotación de personal de hasta 15 trabajadores, la reducción será del 100%, durante el primer año de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado, y del 75%, durante el segundo año. Por su parte, los empleadores que tengan entre 16 y 80 trabajadores se verán beneficiados con una reducción del 50% durante los primeros dos años de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado.

Así como ocurre con el caso del régimen para microempleadores, quedarán excluidos aquellos empleadores que figuren en el REPSAL. Además, se establecen ciertas disposiciones específicas destinadas a impedir la sustitución de trabajadores, así como la exclusión en los casos en que los empleadores incurran en prácticas abusivas.

Finalmente, es importante destacar que este régimen de promoción de la contratación es compatible con el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, de modo tal que los empleadores que se encuadren en este último sistema podrán recibir los beneficios dispuestos en el régimen especial de promoción de la contratación de trabajo registrado en los casos que incrementen su dotación de personal.

## Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social

Como parte de los regímenes especiales destinados a promover el trabajo registrado, la ley incorpora una serie de disposiciones tendientes a fortalecer la aplicación de los

Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social, debido a que estos han demostrado comportarse como una herramienta apropiada para disminuir el grado de evasión en sectores económicos con elevada informalidad, induciendo a la formalización de las relaciones laborales y asegurando el ingreso de las cotizaciones a la seguridad social.<sup>5</sup>

Por estas razones, el alcance de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG)<sup>6</sup> se extiende a otros sectores de actividad que presenten características especiales similares a las que se dan en el sector rural, como lo son la estacionalidad de las relaciones laborales y la rotación de la mano de obra, en tanto se establece un procedimiento de autorización para la celebración de los CCG en estos nuevos sectores económicos.

Con el fin de estimular la formalización de las relaciones laborales, también se establece un beneficio en las contribuciones patronales integradas en la tarifa sustitutiva de los CCG. Respecto de esto, la ley dispone que los empleadores comprendidos en el régimen de sustitución de aportes y contribuciones emergentes de CCG suscritos en el marco de la Ley N° 26.377 gozarán de una reducción de sus contribuciones patronales destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).

Específicamente, durante el primer período de vigencia de un CCG, el cálculo de la tarifa sustitutiva que debe pagar el empleador se realizará aplicándole una reducción del 50% a las contribuciones mencionadas, en tanto que durante el segundo período de vigencia del CCG, la reducción será del 25%. Luego, en casos críticos debidamente fundamentados, el Poder Ejecutivo nacional podrá extender la aplicación de esta última reducción a otros períodos posteriores.

### c) Fiscalización del trabajo

Respecto de la administración del trabajo, una primera cuestión que establece la Ley de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral es la modificación de la Ley N° 25.877 (o Ley de Régimen laboral), para fortalecer el papel desempeñado por el Estado nacional, en la inspección laboral, por medio del

5 En Bertranou *et al.* (2015) se presenta el desempeño del CCG del sector vitivinícola en la provincia de Mendoza.

6 Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) fueron implementados a partir de 2008 para facilitar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social en el ámbito rural. Estos acuerdos se suscriben entre asociaciones de trabajadores (con personería gremial) y productores de la actividad rural, y permiten al empleador reemplazar el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, denominado "tarifa sustitutiva", que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo.

MTEySS. En particular, la norma determina que este Ministerio será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social.

Además, se crea la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) dentro del ámbito del MTEySS, la que tiene como finalidad fortalecer la fiscalización laboral en aquellos sectores de actividad que son más complejos y a los que es más difícil de acceder. La UEFTI analizará, investigará y evaluará situaciones de no registro laboral, de subcontratación ilegal y fraude laboral a la seguridad social.

### 3. Continuidad de una estrategia, profundización y redefinición de políticas

En Argentina, a partir de 2003, el fenómeno de la informalidad laboral ha sido abordado desde las políticas públicas con una perspectiva diferente de la implementada con anterioridad, mediante un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones, tanto en el plano sociolaboral como en el económico, atendiendo a los distintos factores que dan origen al trabajo informal (Bertranou y Casanova, 2013; Novick, 2007).<sup>7</sup> De este modo, se logró reducir la tasa de trabajo no registrado de casi un 50%, en el tercer trimestre de 2003, hasta alrededor del 33%, lo que modificó la tendencia ascendente que el indicador había sostenido desde mediados de los años setenta. Pese a ello, la persistencia de una elevada tasa de informalidad laboral, concentrada en gran medida en lo que podría considerarse como un “núcleo duro”, y el menor dinamismo de la actividad económica desarrollado desde 2009, constituyen dos circunstancias que obligaron a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización.

Como señala Beccaria (2015), para lograr mayores avances en la formalización del empleo, es necesario fortalecer las políticas en cuatro grandes dimensiones: i) la simplificación de la registración y la reducción de los costos fiscales y de la seguridad social en el caso de las empresas de menor tamaño; ii) el apoyo productivo a las firmas pequeñas y medianas (ya que su baja eficiencia es un factor que favorece la evasión total o parcial de las obligaciones fiscales, previsionales y de otro tipo); iii) la inspección laboral, y iv) el modo como todo esto debería contemplar la coordinación entre las diferentes instituciones (y entre los distintos niveles de gobiernos) con competencia en las políticas de formalización.

En este sentido, la Ley de Promoción del empleo y prevención del fraude laboral aborda, desde el ámbito de las políticas laborales, varios de los aspectos que actualmente actúan como “barrera” para la formalización laboral, como son los asociados con las mayores dificultades que tienen las micro y las pequeñas firmas para afrontar ciertos costos vinculados con la registración laboral y el fortalecimiento

---

7 Véase el cuadro 1, específicamente la columna “Políticas y programas destacados (2003-actualidad)”.

de la administración del trabajo (tanto en relación con la capacidad para detectar empleo no registrado como para disuadir el no registro).

Asimismo, los principales lineamientos de la Ley de Promoción del empleo y prevención del fraude laboral siguen el mismo enfoque de las políticas laborales que se han venido implementando en los últimos años, si bien algunas de ellas se van redefiniendo mientras se profundizan otras.

Así, el “Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado” da continuidad al esquema implementado a fines de 2008 (mediante la Ley N° 26.476), en el marco de la crisis económica internacional, el cual tuvo, entre sus múltiples objetivos, el fin de estimular la demanda laboral reduciendo las contribuciones patronales (con excepción de aquellas destinadas a los aportes a las obras sociales) para las nuevas contrataciones de personal. Este esquema preveía una reducción de la alícuota vigente de contribución patronal del 50% durante los primeros 12 meses y del 25%, en los 12 meses siguientes, para todos los empleadores registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El nuevo esquema se focaliza (con un criterio de progresividad en las reducciones de las contribuciones) sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (en tanto quedan excluidas las firmas con más de 80 ocupados) y complementa al Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores. Asimismo, la ley también prevé la extensión de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, creados en 2008 para atender la problemática del empleo no registrado en el ámbito rural, hacia nuevos sectores.

En relación con las acciones de fortalecimiento de la inspección del trabajo, las medidas propuestas buscan consolidar el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (creado por la Ley N° 25.877 en 2004), que reguló la potestad del MTEySS para fiscalizar los aportes a la seguridad social en forma concurrente con la AFIP en todo el territorio nacional. En este sentido, la nueva ley propone reforzar las competencias del MTEySS en materia de inspección de las condiciones de trabajo y de seguridad social, colocando al organismo como autoridad nacional en materia de policía del trabajo. Hace esto invocando los principios de corresponsabilidad y concurrencia con las provincias y en virtud de que dicha norma sitúa al MTEySS como garante del cumplimiento de la fiscalización y los derechos laborales sobre todo el territorio nacional. La nueva normativa respeta enteramente las facultades de Policía del Trabajo de las provincias y regula la coordinación entre la Nación y las provincias para evitar tanto una doble inspección como la posible superposición de esfuerzos.

Por otra parte, entre las nuevas medidas que se implementan se encuentran el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) y la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI).

CUADRO 1

## Estrategias de política y nuevas acciones en el marco de la Ley N° 26.940 de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral

Pilar	Políticas y programas destacados (2003-actualidad)	Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral
Esquema macroeconómico	Características de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) que fomentan la demanda de trabajo decente. Mejoras en la administración tributaria. Articulación con el funcionamiento de las instituciones laborales (negociaciones salariales y salario mínimo vital). Rol activo del Estado.	
Regulación de actividades informales	Simplificación de reglas y procedimientos, reducción de costos de entrada y mecanismos de acceso a la formalidad. Se destacan los programas de simplificación tributaria, gobierno electrónico y de ventanilla única a nivel municipal y provincial.	Fortalecimiento de la inspección laboral. Intervenciones específicas en sectores críticos (creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular).
Acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales	Régimen de promoción y protección del empleo registrado. Se destacan las reducciones de contribuciones a la seguridad social y las facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas (Ley N° 26.476). El beneficio, que dura 24 meses, consiste en una reducción del 50% en la alícuota de la contribución patronal para las nuevas contrataciones durante los primeros 12 meses, y del 25% para los 12 meses siguientes. Esas acciones permitieron actuar en forma anticíclica frente al estallido de la crisis internacional.	Incentivos económicos para la formalización de trabajadores en las microempresas. Creación de un régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para microempleadores (reducción permanente de contribuciones patronales). Readecuación del Régimen de promoción y protección del empleo registrado: las reducciones temporales de contribuciones patronales serán diferenciadas por tamaño de empresa (límite: empresas de hasta 80 trabajadores).
	Plan Nacional de Regularización del Trabajo. Vigente desde 2003. Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización e inspección del Estado nacional. Incremento significativo en el número de inspectores e informatización del proceso.	Fortalecimiento de la inspección laboral; en particular del rol del Ministerio de Trabajo. Creación de una Unidad Especial de Investigación del Fraude Laboral (indicadores sectoriales, seguimiento de cadenas de valor, otros).
	Estimación de oficio o presunción de los aportes y contribuciones de la seguridad social a liquidar. Sectores de la construcción, de la industria textil y trabajo doméstico.	
	Perfeccionamiento de los métodos de pagos de las obligaciones de los empleadores. Se destacan los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) en el ámbito rural a través de los cuales el empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones a la seguridad social por un pago diferido que realiza en el momento más adecuado del proceso productivo.	Ampliación de los CCG. Beneficios adicionales (reducción temporal de contribuciones patronales).
		Creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). Las empresas que permanezcan en este registro no podrán acceder a otros programas de fomento del Estado.

CUADRO 1 (CONT.)

Formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales	Régimen de seguridad social para el personal del servicio doméstico. Se destacan deducciones del impuesto a las ganancias para los empleadores. Presunción –salvo prueba en contrario– de que toda persona con un determinado nivel de ingresos y patrimonio cuenta con un trabajador doméstico (extensión de indicador de trabajadores mínimos a la actividad).	Fortalecimiento de la inspección laboral. Intervenciones específicas en sectores críticos (creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular).
	Modificaciones en la política sobre migraciones. Se destacan la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 25871) y las acciones para la normalización documentaria.	
	Nuevo régimen laboral para el personal de casas particulares. Se nivelan derechos entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores.	
	Nuevo régimen de trabajo agrario. Creación del RENATEA.	
	Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG).	
	Modificación del régimen de empresas de servicios eventuales. Adecuación de la reglamentación al concepto de trabajo decente, estableciendo nuevas pautas.	
Mejora de la empleabilidad	Acciones de formación y capacitación. Se destacan los programas de formación profesional, terminación de estudios formales, registro de normas de competencias laborales y certificación de trabajadores.	
Concientización social sobre la problemática	Campaña sistemática de sensibilización en los medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias y la protección social que de esto se deriva. Mediante el Plan de Responsabilidad Social Empresaria las empresas líderes concientizan a sus clientes y proveedores sobre la necesidad y obligación de cumplir con las normas laborales.	
Protección del empleo formal frente a shocks	Preservación del empleo formal. Se destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis y el Programa Recuperación Productiva.	
Protección social para trabajadores informales y sus familias	Programas de transferencias de ingresos con componentes de promoción de la empleabilidad. Se destacan el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa Argentina Trabaja. Extensión de la seguridad social a trabajadores informales. Se destacan el Plan de Inclusión previsional, la Asignación Universal por Hijo y Embarazo, y el monotributo social.	

Fuente: Bertranou y Casanova (2014).

## 4. Reflexiones finales

Sin dudas, la informalidad laboral constituye una de las principales problemáticas que enfrenta el mercado de trabajo argentino desde hace décadas. En concreto, los trabajadores informales no tienen garantizada la cobertura médica del seguro social (Obras sociales), para ellos y sus familias, ni la cobertura por accidentes de trabajo; no reciben la totalidad de los beneficios del sistema contributivo de asignaciones familiares en el caso de tener una familia o hijos a cargo y, probablemente, no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral.

Esta situación se agudiza por la ausencia casi total de cualquier beneficio laboral que no se encuentre directamente ligado con la seguridad social (por ejemplo, indemnización por despido, vacaciones pagas o aguinaldo), y por la percepción de ingresos que están por debajo de los establecidos en los convenios colectivos y por el Salario mínimo, vital y móvil.

Por todo esto, la informalidad constituye una expresión cabal de la precariedad y la exclusión laboral, y un determinante de la inequidad que aún subsiste en nuestra sociedad. Si bien la situación ha mejorado durante los años dos mil, luego de alcanzar un récord histórico con la crisis de la convertibilidad, actualmente continúa siendo uno de los grandes desafíos de política.

Esta evolución descendente que mostró el empleo asalariado no registrado, que también ha tenido como correlato cambios en otros indicadores sociales, estuvo vinculada con las políticas públicas implementadas para dinamizar el mercado de trabajo y formalizar el empleo. Así, una cantidad significativa de los trabajadores ocupados en inserciones precarias (y no solo de asalariados informales, sino también de trabajadores por cuenta propia informales), junto con personas desocupadas, accedieron a empleos en relación de dependencia, registrados en la seguridad social, lo que determinó mejoras en sus condiciones laborales (Benítez *et al.*, 2011; Bertranou y Casanova, 2013).

El crecimiento del trabajo formal arrojó como resultado una significativa reducción de la incidencia del empleo asalariado no registrado. Así, la tasa de empleo asalariado no registrado pasó de casi el 50%, durante el tercer trimestre de 2003, al 34,6%, en el tercer trimestre de 2013.

Al amesetarse esta tendencia descendente, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se definió la necesidad de desarrollar nuevas acciones e instrumentos que apoyen a los ya existentes, con el fin de continuar disminuyendo la situación de informalidad en la que aún se encuentra inmersa una importante cantidad de trabajadores.

El resultado de esta decisión es la Ley N° 26.940 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral, aprobada por el Congreso de la Nación el 21 de mayo de 2014, que se nutre de la experiencia de la fiscalización y de las acciones implementadas, en materia de política laboral, desde 2003. Esta nueva norma considera los resultados de los estudios y las evaluaciones de impacto realizados sobre varios colectivos y políticas, como así también las opiniones de los actores sociales acerca de la lucha contra la informalidad. Por lo tanto, su contenido da continuidad a la estrategia desplegada durante estos últimos años, pero al mismo tiempo profundiza la incumbencia y el alcance de muchos de sus institutos e incorpora nuevos estímulos para la contratación de personal registrado junto con medidas de desaliento de la no registración.

Al inicio de su formulación, la iniciativa se desarrolló en un espacio de diálogo social, dentro de la denominada Comisión contra el Trabajo No Registrado, y contó con la participación de sindicalistas, empresarios y funcionarios del Gobierno nacional. En el marco de esta Comisión, el MTEySS presentó las propuestas para combatir la informalidad laboral.

El nuevo conjunto de medidas tiene un extenso alcance sobre el conjunto de los asalariados no registrados (sin incluir al trabajo doméstico), tanto para operar en las unidades productivas de mayor tamaño que resultan “visibles” para la inspección laboral, como en aquellas otras unidades, de menor tamaño, con niveles de actividad tales, que los nuevos beneficios y penalidades generarán incentivos hacia la formalización. No obstante, los impactos que tengan estas políticas laborales también dependerán de una serie de factores “exógenos” a la misma ley, como, en la dimensión macro, el nivel de actividad económica (ponderado como una condición necesaria –aunque no suficiente– para la reducción de la informalidad) y, en la dimensión micro, otro conjunto de factores (fiscales, crediticios, de infraestructura, entre otros) que inciden en el desarrollo del entramado productivo y la productividad. Luego, también existen otros factores “endógenos”, que se asocian con la posibilidad de minimizar efectos no deseados de estas nuevas acciones, como el ya mencionado efecto sustitución y ciertas actitudes de “enanismo fiscal”, como la elusión y la evasión.

La magnitud que aún presenta la informalidad laboral y la gravedad de sus consecuencias sobre el entramado social indudablemente requieren de fuertes intervenciones por parte del Estado, en el marco de una estrategia que desarrolle objetivos claros, mediante acciones que puedan ser reformuladas de acuerdo con las características que vaya adquiriendo el fenómeno de la informalidad. Pero también será imprescindible un sólido y real compromiso de empresarios y sindicatos, los que deben participar activamente en la tarea de combatir y reducir esta situación ilegal. Así, podrá potencializarse la repercusión de las acciones



no solo en la mayor inclusión de los trabajadores, sino también en la mejora de la competencia económica de las unidades productivas y en la ampliación de la representación de los actores sociales.

## Bibliografía

- Beccaria, L. 2015. "Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal en Argentina", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. y Casanova, L. 2014. "¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina? Experiencia reciente y perspectivas". *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de La Matanza. Año 3, Número 6, pp. 3-22.
- 2013. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires, Primera edición. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., González, R. y Casanova, L. 2015. "Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Benítez, N., Contartese, D., Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. 2011. "La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica", en MTEySS, *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*. Serie de Estudios Trabajo, ocupación y empleo N° 10. Buenos Aires, diciembre.
- Castillo, V., Rojo, S. y Schleser, D. 2012. "El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado", en OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- 2012. "Dinámica del empleo formal en contextos de crisis", en OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Ley N° 26.940. 2014. Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral.
- MTEySS. 2010. *Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003- 2010*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- 2014. "Fundamentos e información relevante sobre la Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral". Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Novick, M. 2007. "Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007", artículo presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy - "Enabling transition to formalization", Ginebra, noviembre.
- Poder Ejecutivo Nacional. 2014. "Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral", Proyecto de Ley N° 61/14. Disponible en: [http://www.senado.gov.ar/bundles/senado-portal/pdf/pl61\\_14.pdf](http://www.senado.gov.ar/bundles/senado-portal/pdf/pl61_14.pdf)

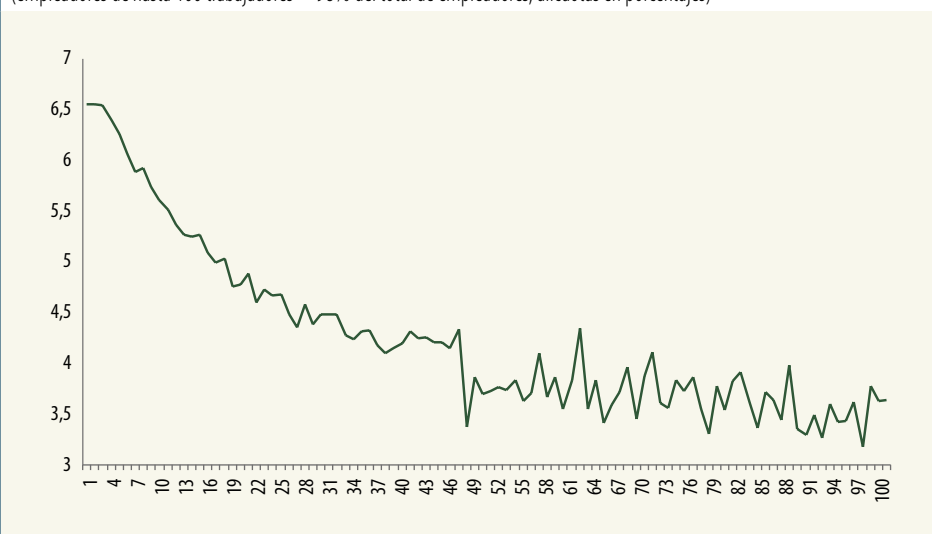
## Anexo

GRÁFICO A-1

**Alicuota pactada promedio del seguro de riesgos del trabajo, según dotación de personal del empleador.**

**Mayo de 2014**

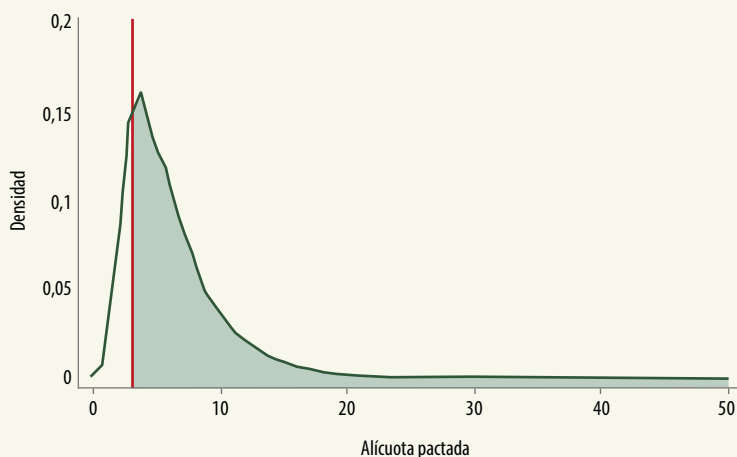
(empleadores de hasta 100 trabajadores = 98% del total de empleadores, alícuotas en porcentajes)



Fuente: Elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS), a partir de datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

GRÁFICO A-2

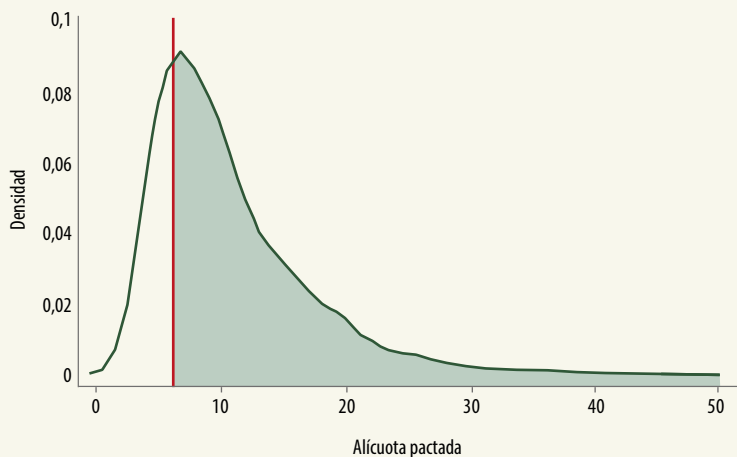
**Alicuota pactada de seguro de riesgo de trabajo por microempleadores de comercio, restaurantes y hoteles. Mayo de 2014** (estimación de la función de densidad, alícuota en porcentajes)



Fuente: Elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS), a partir de datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

GRÁFICO A-3

**Alicuota pactada de seguro de riesgo de trabajo por microempleadores de la industria manufacturera. Mayo de 2014** (estimación de la función de densidad, alícuota en porcentajes)



Fuente: Elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS), a partir de datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.



# Capítulo X

---

## La formalización del empleo mediante el fortalecimiento del entramado productivo. Cambio estructural y creación de empleo de calidad en los últimos 40 años<sup>1</sup>

*Diego Coatz y Marianela Sarabia*

### Introducción

La importancia de la estructura productiva para generar empleos y distribuir el ingreso primario volvió a instalarse en la agenda pública como una cuestión clave, destacándose sobre todo a partir de las contribuciones del estructuralismo latinoamericano. Kucera y Roncolato (2012) señalan que el principio central de la perspectiva estructuralista del desarrollo radica en que un crecimiento económico sustentable requiere una transformación estructural, más allá de que un país pueda experimentar ciertos momentos de crecimiento a través de distintas fuentes. Ese proceso de transformación estructural acentúa el cambio en la composición sectorial del producto y del empleo, con foco en la industria como sector líder.

En esta línea se requiere tanto de la maduración de procesos productivos y tecnológicos que permitan superar el carácter dual de las economías periféricas, como de viabilizar el cambio estructural mediante la articulación entre el crecimiento de ciertos sectores y la tecnología (Cimoli *et al.*, 2005; Katz, 2007). En su carácter de economía en desarrollo, tomadora de precios internacionales, con brechas de productividad inter e intrasectoriales y con presencia de una restricción externa recurrente liderada por la dependencia de las importaciones que posee el proceso de crecimiento, entre otros factores, Argentina aún no ha logrado superar de manera definitiva las trabas y dificultades que la caracterizan.

A pesar del crecimiento económico registrado durante los años dos mil, diversos estudios coinciden en señalar que las actividades más dinámicas solo han contribuido marginalmente a explicar el crecimiento por su reducida participación en el

---

1 Los autores agradecen las valiosas contribuciones de Magalí Brosio y Carolina Carregal.

PIB, mientras que aquellos sectores que lideraron el crecimiento de los años noventa han mantenido su peso relativo (Roitter *et al.*, 2013). De hecho, la construcción, el comercio y la industria se posicionaron entre los sectores más dinámicos de la economía a partir de 2003, junto con la intermediación financiera y el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, que se habían constituido como sectores de alto crecimiento durante la década de 1990 sin alterar significativamente su participación en el valor agregado.

Respecto del empleo asalariado, durante los años dos mil se registró un incremento de la tasa de asalarización, liderado por el crecimiento del empleo formal. En tanto, los esfuerzos orientados a reducir la informalidad laboral devinieron en caídas generalizadas de la tasa de empleo no registrado (ENR) entre 2003 y 2012, sin que ocurrieran grandes cambios en la estructura sectorial del empleo, lo que en verdad refleja la ausencia de modificaciones importantes en la estructura productiva (Bertranou *et al.*, 2013; véase más adelante el recuadro 1).

Sin duda, la composición de la estructura productiva de un país está estrechamente vinculada con la capacidad de esa economía de generar puestos de trabajo de calidad. Además, la incidencia de la informalidad constituye otra problemática distintiva de los países en desarrollo, entre quienes, al día de hoy, Argentina no ha constituido una excepción.

El presente trabajo, luego de analizar las interrelaciones establecidas entre la matriz productiva y la matriz de empleo durante los últimos cuarenta años, plantea la necesidad de implementar políticas estratégicas que contemplen múltiples dimensiones del mercado laboral argentino, en sintonía con una reconversión productiva. Con este propósito, la siguiente sección reseña brevemente el proceso de desarticulación productiva iniciado a mediados de los años setenta –en particular de la industria– y sus repercusiones sobre las condiciones laborales. Luego, en la segunda sección, se detallan los logros y las limitaciones de los años dos mil. Tras dilucidar tres etapas con dinámicas propias, allí se reconoce que el incremento del nivel de actividad es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la informalidad laboral, ya que el tipo de crecimiento es clave para revertir dinámicas estructurales.

La tercera sección da cuenta de la nueva ola de política industrial en países desarrollados, cuyo eje estratégico es la innovación y la creación de empleos de calidad, además de la coordinación de diversos actores y dimensiones de intervención. Por último, se detallan algunas reflexiones que están en línea con la implementación integrada de políticas para promover el desarrollo productivo y la creación de empleos de calidad, y se subraya de qué manera la heterogeneidad estructural y la informalidad laboral constituyen dos caras de la misma moneda.

## 1. Una herencia de desarticulación productiva e informalización, tras la sustitución de importaciones

Entre 1930 y 1976, la política económica argentina se basó en una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que buscaba, en el marco de una economía cerrada y con un fuerte protagonismo estatal, reemplazar el perfil de especialización argentino centrado en la producción de bienes primarios de origen agropecuario por el de convertirse en productor de una amplia gama de bienes manufacturados, con la producción metalmeccánica como eje del proceso. Este modelo apuntaló el desarrollo de una trama industrial densa –aunque débil– y la expansión del mercado interno, articulando las dimensiones económica y social. De esta manera, la política económica “endogeneizaba” los objetivos sociales, pese a tasas de crecimiento modestas, con ciertas inconsistencias macroeconómicas (Lengyel y Novick, 2008).

Más adelante, Argentina se vio inmersa en un proceso de desregulación y de súbita apertura comercial que desembocó en –o, al menos, intensificó– una desarticulación productiva como proceso intrínsecamente complejo.<sup>2</sup> El gráfico 1 muestra este proceso de desarticulación productiva, allí puede apreciarse cómo la mayoría de los sectores productores de bienes se ha desplazado hacia el cuadrante inferior izquierdo, entre 1973 y 1997.<sup>3</sup> La conglomeración de actividades da cuenta de la destrucción de los encadenamientos hacia adelante (desplazamiento hacia abajo), con un fuerte deterioro de los encadenamientos hacia atrás (desplazamiento hacia la izquierda).<sup>4</sup> En otras palabras, como el entramado industrial estaba compuesto por sectores estrechamente interrelacionados o encadenados, el daño o la destrucción de un eslabón productivo terminaba expandiéndose por los demás segmentos interrelacionados hacia el interior de una cadena de valor, lo que terminaba generando procesos difícilmente reversibles. Además de afectar la producción corriente, en esta dinámica se detenían los procesos de aprendizaje y colaboración (es decir, las potenciales mejoras de productividad) o se destruían capacidades productivas. Sumado a ello, la desfragmentación de la producción por parte de algunas cadenas de valor que adquirieron una impronta global y la consecuente relocalización de etapas, bajo la forma de enclave, tendieron a intensificar esta desarticulación.

---

2 En oposición con aquel que trasciende una caída coyuntural de la producción industrial en términos absolutos y relativos, caso en que se podría retornar fácilmente a niveles previos.

3 A lo largo del documento se trabaja con las matrices insumo-producto (MIP) de 1973 y 1997. Como valor de referencia para normalizar los encadenamientos y poder compararlos, se consideró el promedio de los encadenamientos de toda la economía en 1973 como base, dando cuenta de qué sectores registraron menor o mayor grado de integración local en términos relativos, con respecto a dicho promedio.

4 Mientras los encadenamientos hacia adelante dan cuenta del rol clave de los productos intermedios demandados por múltiples cadenas locales de valor, los encadenamientos hacia atrás registran las demandas que cierto sector realiza a los proveedores locales, lo que representa el “arrastré” intersectorial.



**GRÁFICO 1**  
**Evolución de los encadenamientos productivos en Argentina**  
 (sectores seleccionados)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos de las matrices insumo-producto (MIP) de 1973 y de 1997.

En la misma figura puede identificarse que el menor tamaño de los círculos naranjas (1997) respecto de los turquesas (1973) representa la pérdida de participación relativa del valor agregado local en los sectores productores de bienes. El Valor Bruto de la Producción –VBP– y el valor agregado –VA– de la industria manufacturera habían alcanzado el 49% y el 29,6% del total, respectivamente, hacia 1973, mientras que, hacia 1997, se redujeron a 29,7% y 17,1%. Si bien, para la industria, el VA aumentó levemente su participación en el VBP (del 30,5%, en 1973, al 32,8%, en 1997), las demandas intermedias tuvieron una reducción significativa (del 63,8% al 56,4%) a costa del incremento de las importaciones (que pasaron del 5,7% al 10,8%).<sup>5,6</sup>

Entre mediados de la década de 1970 y principios de los años dos mil, el país experimentó casi ininterrumpidamente el deterioro de su sector industrial como centro neurálgico de sus actividades productivas (Coatz *et al.*, 2011). Estas transformaciones estructurales tendieron a incrementar las brechas externas, con los países avanzados, y también las internas, acentuando la heterogeneidad estructural preexistente en lugar de avanzar hacia el *upgrading* o *catching up*. Por un lado, se produjo un considerable debilitamiento en la capacidad de generar “arrastres” o “empujes” a partir del crecimiento de un sector como resultado del menor peso relativo de las demandas interindustriales en las etapas iniciales de la cadena de valor, lo que revela la imposibilidad de articular el tejido productivo y revertir el proceso inmediatamente. Por otro lado, como contracara, el sustantivo incremento de las importaciones tendió a reforzar la dependencia cíclica y recurrente (*stop and go*) del nivel de actividad, a costa del desarrollo de redes de proveedores locales. Sus causalidades son múltiples: desde la desintegración vertical de las firmas y la dificultad de otras para mantenerse o insertarse en los circuitos formales, hasta el mayor componente importado en la canasta de consumo local, pasando además por la incorporación de maquinaria de última generación que competía con los puestos de trabajo y por el cierre de empresas (Bernat, 2006).

De ese modo, la destrucción de ciertos eslabones críticos relacionados con la creación de empleos de calidad habría operado en favor de la “informalización” de la economía, erigiendo a este fenómeno como una problemática acuciante para

5 Para el total de la economía, el VA como porcentaje del VBP pasó del 50,6% al 57,1%; las demandas intermedias, del 46,3% al 38,6% y las importaciones, del 3,1% al 4,2%.

6 En la rama metalmeccánica –excluyendo el transporte– las importaciones pasaron del 10% del VBP sectorial, en 1973, al 16%, en 1997. En transporte –automotriz y otros subrubros–, las importaciones mostraron un cambio aún más profundo, pasando de 7% al 24% de su VBP. En tanto, los usos nacionales como porcentaje del VBP –las compras intermedias de cada sector a otras industrias de producción local– pasaron del 57% al 46%, en la metalmeccánica, y del 64%, al 44%, en transporte. También se observa una modificación de la estructura de compras totales según los componentes de demanda intermedia y final. En 1973, las compras intermedias a la metalmeccánica y al transporte eran un 4,8% y un 3,6% del total, respectivamente, mientras que, en 1997, pasaron a 3,7% y 1,7%. A la vez, las importaciones de bienes intermedios de ambos sectores pasaron del 6,4% del total de demandas intermedias, en 1973, al 9,9%, en 1997. Las demandas de consumo final –tanto privado como público– confirman esta tendencia.

nuestro país. En algo menos de tres décadas, Argentina pasó de tener una tasa de empleo no registrado – ENR– en el sector industrial del orden del 17,1%, en 1974, a una tasa del 44,6% en 2003, lo que refleja el deterioro del mercado de trabajo, producido por una desarticulación productiva caracterizada por crisis recurrentes<sup>7</sup> y esquemas limitados de protección social.

La tasa agregada de ENR, por su parte, alcanzó al 50% de los asalariados en 2003, mientras que entre los trabajadores independientes la incidencia de la informalidad resultaba aun mucho mayor. A la vez, el incremento del desempleo<sup>8</sup> en un contexto de ampliación de la participación laboral debido al crecimiento poblacional puso de manifiesto la restricción estructural de la economía argentina para generar empleo de calidad.

## 2. Recuperación del nivel de actividad y formalización del empleo en los años dos mil

### De la reversión de tendencias a las limitantes productivas

Al observar la evolución del producto industrial per cápita a precios constantes de 1993, se destaca que el pico más importante se dio en 1976, con \$ 2.324 por persona, seguido por 2011, con \$ 2.119. En otras palabras, lo que puede apreciarse es de qué manera un crecimiento elevado y sostenido de la actividad industrial entre 2002 y 2011 (6,48% de promedio anual)<sup>9</sup> permitió revertir tendencias previas y recomponer parte de la desarticulación productiva alcanzada a fines de los años noventa, en tanto se logró poner fin a la “informalización” e incluso se pudo reducir la incidencia del ENR de forma significativa.

La interacción de las dimensiones macroproductivas y laborales de la posconvertibilidad puede ser analizada sobre la base de sus propias articulaciones, en tres etapas diferenciadas que a continuación se describen.

La etapa de *recuperación, reindustrialización y creación de empleo de calidad*, desarrollada entre 2002 y mediados de 2007, se caracterizó por un elevado crecimiento

---

7 El Rodrigazo, la tablita, la hiperinflación, la crisis del Tequila y el desplome de la convertibilidad.

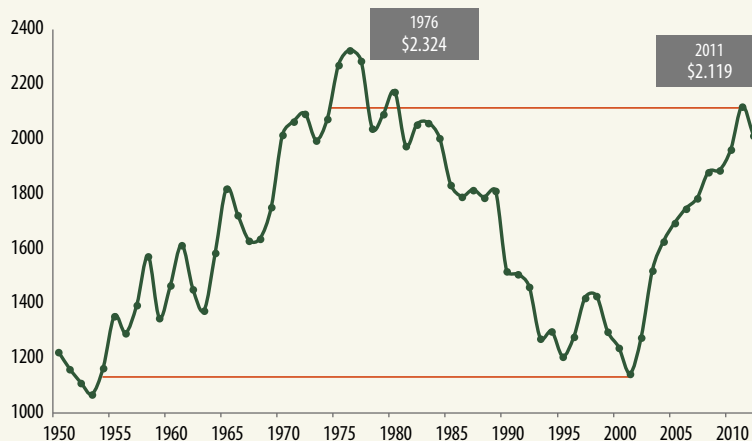
8 El desempleo abierto pasó de 4,2%, en 1974, al 19,7%, en 2002, promedios anuales, manteniéndose estable en torno al 7%, entre 2011 y 2013.

9 Si el período se acota a 2004-2011, la tasa de crecimiento registra un promedio anual de 4,26%. El crecimiento de 2009 fue de 0,35%. Por su parte, en 2012, la contracción anual alcanzó el 5%, lo que constituyó un punto de inflexión de la serie.

## GRÁFICO 2

**Producto industrial per cápita**

(en pesos de 1993, por persona)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos de la Fundación Norte y Sur del INDEC.

del nivel de actividad, en un contexto macroeconómico propicio para la expansión de los sectores productores de bienes. En el gráfico 3 puede apreciarse que, en un contexto de fuerte incremento del empleo, básicamente liderado por la creación de empleos formales, el avance de los asalariados informales se detuvo hacia 2004-2005, en tanto, en la industria, el mismo fenómeno ocurrió entre 2005 y 2006. Dichos factores, junto con la recomposición del poder adquisitivo del salario, permitieron expandir la demanda interna, así como fortalecer la inversión y mejorar la productividad. La industria creció por encima del nivel mundial y de otros países de la región como Brasil,<sup>10</sup> mientras el empleo sectorial creció por encima del agregado.

Entre 2007 y principios de 2011, se presentó una etapa de *tensión distributiva*, con impactos de una crisis doble: tras el *lockout* doméstico y la crisis internacional, tuvo lugar la desaceleración del producto acompañada por un estancamiento que ralentizó la creación del empleo asalariado, mientras que la caída de la actividad industrial repercutió negativamente sobre el nivel de empleo sectorial. También cabe destacar la reducción absoluta de la informalidad, con caídas notables de la cantidad de asalariados no registrados, tanto en el nivel agregado como sectorial. Asimismo, la alteración de los precios relativos junto con problemáticas vinculadas

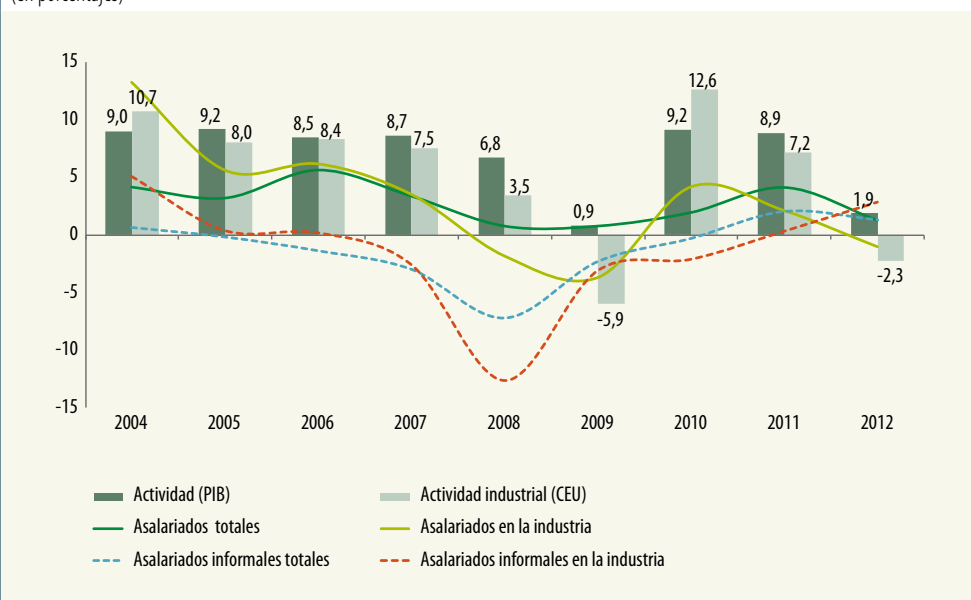
10 La industria argentina creció a una tasa del 8,7% entre 2004 y 2007 (promedio de tasa de crecimiento mensual), mientras la industria global creció a una tasa de 4,7% y la brasileña a 5,1%, durante el mismo período.

al financiamiento, la energía, la infraestructura y el transporte intensificaron tanto el crecimiento de las importaciones como la puja distributiva, en un contexto de crecimiento del salario real.<sup>11</sup> Tanto la creciente necesidad de obtener divisas para equilibrar la cuenta corriente –importaciones y remisión de utilidades– como la dolarización de las carteras en un contexto de bajas tasas de interés despertaron un signo de alarma para la cuestión cambiaria y comercial.

GRÁFICO 3

## Evolución de la actividad y el empleo asalariado

(en porcentajes)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos de las Cámaras Empresariales, de organismos de los sectores público y privado, y de microdatos de la EPH del INDEC.

A partir de 2011 tuvo lugar cierto *estancamiento productivo y laboral con deterioros simultáneos en varios frentes* y, en especial, en el sector productor de bienes. Si bien 2011 fue un año récord en materia de producción industrial, la implementación de soluciones parciales a problemáticas estructurales, junto con un balance complejo del sector externo agudizado por el déficit energético, pusieron en riesgo los logros alcanzados durante los años dos mil y profundizaron las tensiones de los años precedentes (CEU, 2013 y 2013b). A nivel agregado, el crecimiento del empleo asalariado presentó una fuerte desaceleración: el formal pasó de crecer 5,3%, en

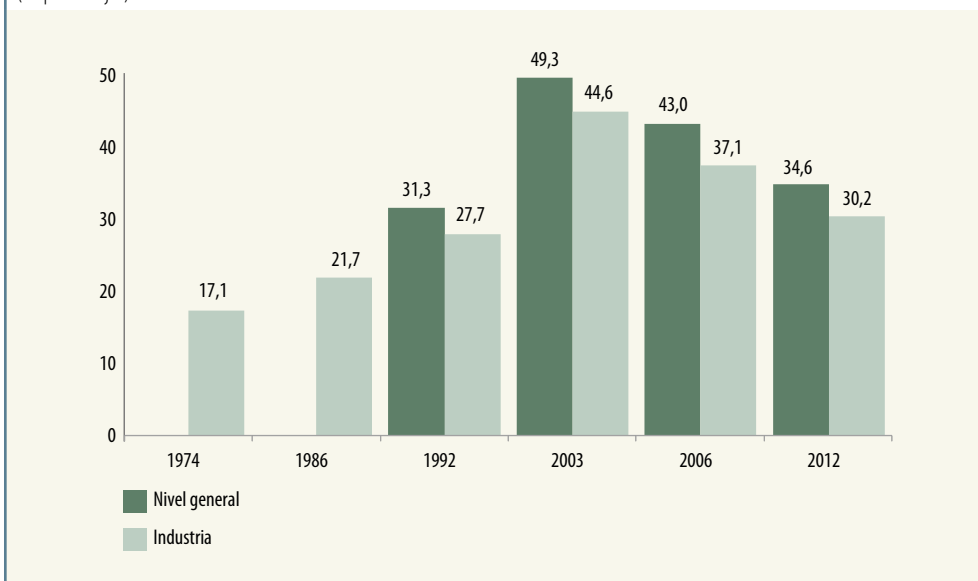
11 El 2009 fue paradigmático, debido a que se registraron incrementos del salario real con estancamiento de la actividad a nivel general y fuertes caídas en el plano industrial.

2011, a 1,3%, en 2012, en tanto el informal pasó del 2% al 1,3%, respectivamente. La caída de la producción industrial,<sup>12</sup> por otra parte, impactó sobre la generación de empleos: mientras los asalariados formales crecieron 2,1% y los informales, 0,3%, en 2011, los primeros declinaron 1% y los segundos se incrementaron en un 2,8%, en 2012.

GRÁFICO 4

**Informalidad en Argentina (asalariados no registrados sobre el total de los asalariados), 1974-2012**

(en porcentajes)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos del INDEC.

En resumidas cuentas, el contexto macro inicial y la reinstauración de las instituciones laborales constituyeron factores críticos, a lo largo de esta década, para reducir la informalidad laboral (MTEySS, 2010). Entre 2003 y 2012, la tasa de ENR descendió 15 p.p., alcanzando el 34,6% del total de los asalariados, mientras la tasa de ENR entre los asalariados industriales llegó al 30,2%, hacia 2012, descendiendo prácticamente en la misma cuantía (véase el gráfico 4). En este sector, la informalidad disminuyó en un marco de crecimiento de la ocupación y de la tasa de asalarización por encima del promedio hasta alcanzar, en 2011, un mínimo de 28,9%.

12 Tras la caída de un 2,3% en la actividad industrial en 2012, el crecimiento de 1,4%, en 2013, no bastó para recomponer los niveles de 2011. Mientras las exportaciones MOI presentaron una dinámica análoga, profundizada por los avatares de la relación comercial con Brasil, las MOA se encuentran apenas por encima de los niveles de 2011.

**Recuadro 1. Empleo formal y remuneraciones del sector privado**

Los puestos de trabajo asalariado registrados en la seguridad social pasaron de 3,81 millones en 1997 –año base de la matriz insumo-producto, MIP– a 6,37, en 2012, con un crecimiento punta a punta del 66,2%. Si bien los cambios en la participación del empleo fueron leves en la mayoría de las 56 ramas (inferiores a medio punto porcentual), se destacan cambios moderados en intermediación financiera (-0,6 p.p.), cinematografía, radio y televisión (+0,5 p.p.) y en agencias de empleo temporario (+0,5 p.p.).

Luego, los mayores cambios se dieron en alimentos (-1,7 p.p.), agricultura y ganadería (-1,3 p.p.), servicios inmobiliarios (-1,2 p.p.), servicios de hotelería y restaurantes (+1 p.p.), actividades de informática (+1,1 p.p.), enseñanza (+1,7 p.p.), comercio al por menor (+2 p.p.) y servicios jurídicos, contables y otros servicios a empresas (+2,2 p.p.). Para contribuir al debate sobre cambio estructural y formalización, es de sumo interés vincular la composición sectorial del empleo con su nivel de remuneración promedio, debido a la brecha de remuneraciones según rama de actividad y tamaño de las empresas.

En lo que respecta a la rama de actividad, puede decirse que el 63,4% de los puestos formales obtuvo una remuneración promedio por debajo de la media del sistema en 2012 y un incremento respecto de 1997 (61,8%). Esta modificación se explica a partir de una mayor concentración en la cola inferior de la distribución: en 2012, los cinco sectores con menores remuneraciones representaron un 16,8% de los puestos, ganando un 1,1 p.p. respecto de 1997. Los cinco sectores siguientes representaron un 22,4%, con un incremento de 5 p.p. respecto de 1997. Si bien, de acuerdo con la información disponible, no es posible desagregar los puestos por horas trabajadas, lo que se observa es una reducción de las brechas entre la remuneración promedio de cada sector y la media en el tramo inferior.

En tanto, en el otro extremo, los diez sectores con mayores remuneraciones representaron al 6,2% de los puestos, lo que implica una pérdida de 0,7 p.p. respecto de 1997. Entre los sectores que concentraron mayor cantidad de puestos cuyas remuneraciones son levemente superiores a la media, sobresalen el transporte ferroviario, automotor y por tuberías, los alimentos y el comercio al por mayor, los que concentran el 16,8% de los puestos totales.

En este sentido, la creciente concentración de puestos de trabajo en sectores de baja productividad –es decir, de baja intensidad del capital o bajo retorno– dificulta que los incrementos salariales reales respondan a aumentos de productividad, lo que acarrea mayores tensiones en la distribución primaria del ingreso. Simultáneamente, esta dinámica se presenta en sintonía con elevadas tasas de ENR y con menores remuneraciones (además de menores derechos laborales y mayor inestabilidad en cada puesto de trabajo).

Si se hace foco en la industria manufacturera, puede apreciarse que las ramas que más contribuyen a la generación del valor agregado son aquellas intensivas en recursos naturales, que presentan bajos encadenamientos. La ausencia de interrelaciones productivas provoca notables diferencias entre los sectores, las que se expresan en los distintos niveles de productividades inter e intrasectoriales así como en las respectivas remuneraciones. Este diagnóstico determina qué composición de la estructura productiva es clave en términos de distribución, ya que contribuye no solo al incremento de la productividad sistémica, sino también a la generación de empleo de calidad.

### Limitantes productivas: ¿magro crecimiento como antesala de un nuevo proceso de informalización?

Hacia 2012, la ralentización de la actividad fue acompañada por un amesetamiento de la tasa del ENR, mientras que una caída en la producción manufacturera introdujo mayores dificultades para mantener el ritmo en la generación de nuevos puestos de trabajo y, en particular, de los puestos registrados, entre los cuales la tasa sectorial se incrementó en 1,3 p.p. Esta modificación reside principalmente en la heterogeneidad intraindustrial y, en menor medida, en una reducción involuntaria de la dotación de personal del sector, ya que se dejan de cubrir los puestos que van quedando vacantes debido a las salidas voluntarias. Con relación al desempeño por rama, los sectores más intensivos en mano de obra y con mayor incidencia de ENR (textil y del calzado, entre otros) incrementaron su producción con la implementación de regulaciones cambiarias y comerciales específicas, mientras que aquellos con menor intensidad laboral (y también con mayor formalidad y participación en el producto sectorial) contrajeron fuertemente su producción, como ha sido el caso de los metales básicos, por ejemplo. De este modo, el crecimiento *per se* parece indicar algunas limitaciones para crear empleos de calidad.

Hacia 2012, seis sectores concentraban el 76,7% del ENR general:<sup>13</sup> el servicio doméstico (23,5%), el comercio (16,1%), la construcción (12,8%), la industria manufacturera (11,9%), el almacenamiento y distribución (7,4%) y el alojamiento y los servicios de comida (5,1%). Hacia el interior de la industria, la incidencia del ENR reproducía la fuerte heterogeneidad sectorial. Mientras las mayores tasas de ENR se encontraban en cuero y calzados (55%), producción maderera (54%) y textil e indumentaria (46%); metálicas básicas (13,5%), productos farmacéuticos (11%) y automotriz (10,7%) mostraban tasas similares a los países de la Unión Europea. Solo

13 En lo que respecta a la medición de empleo asalariado registrado, las seis ramas mayoritarias concentran el 69,4%, según los datos de la EPH para 2012, a saber: administración pública y defensa (15,1%); industria (14,6%); comercio (13,6%); enseñanza (13,5%); servicios sociales y de salud (7,1%); y almacenamiento y distribución (5,7%).



cuatro ramas aglutinaban el 65% del ENR industrial: alimentos y bebidas (18,5%), textil e indumentaria (17,8%), metalmecánica (sin automotriz, 15,1%) y cuero y calzados (13,2%).

## GRÁFICO 5

**Informalidad por sectores de actividad, 2012**

(en porcentajes)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos de la EPH, INDEC.

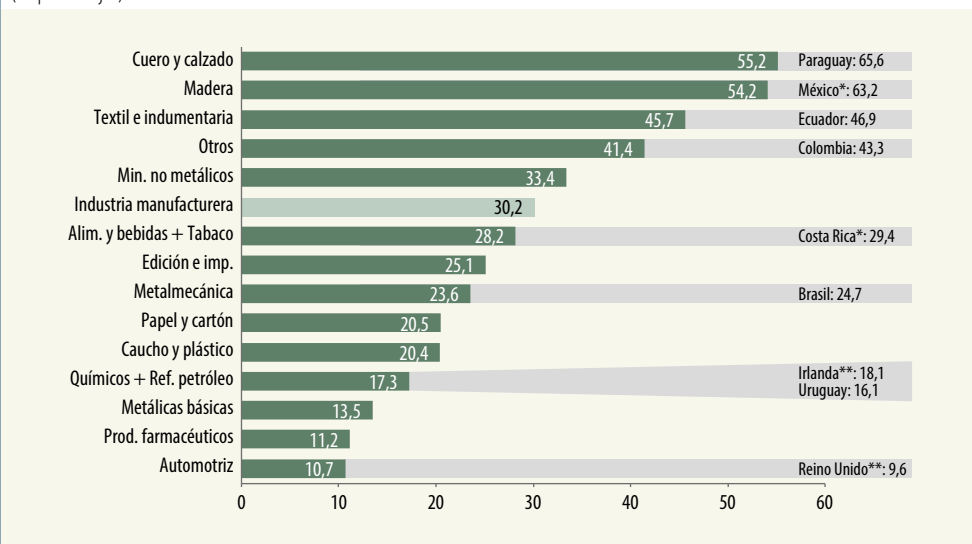
A este panorama se añade la destrucción neta de cerca de 1.000 empresas industriales formales, esencialmente micro y pequeñas, que salieron del circuito productivo entre 2008 y 2012 (por ejemplo, en 2012 se registraron 522 cierres netos), lo que conllevó a un estancamiento de la generación de puestos formales dentro de las industrias de menor tamaño. La incidencia de la informalidad, por otra parte, se concentró en los establecimientos de menor tamaño: el conjunto de MiPyMES reunía el 92% del ENR industrial; mientras la tasa pasaba del 74% en las microindustrias al 30,7% entre las PyMES. A nivel general, el 89% del ENR se concentraba en las MiPyMES, con una incidencia del 67,7% y del 29,7%, respectivamente.

Si se realiza la desagregación por calificación ocupacional, se comprueba inmediatamente que la mayoría de los asalariados informales tienen cargos operativos (40%) o no calificados (49%), mientras que el grupo de profesionales y técnicos representa un porcentaje mucho menor. Esta dinámica se repite dentro del sector

## GRÁFICO 6

## Informalidad laboral en la industria manufacturera

(en porcentajes)



Fuente: Centro de estudios - CEU de la Unión Industrial Argentina - UIA, a partir de datos de la EPH 2012, INDEC; IZA y SEDLAC, 2011.

Notas: \*2010; \*\*2009.

industrial, con la particularidad de que la gran mayoría de los trabajadores informales (76%) se concentra en puestos operativos y alcanza una cifra que supera al 95% si se añaden los ocupados no calificados (CEU, 2013).

Las presiones que se acentuaron durante la última fase de la posconvertibilidad, la dificultad para revertir patrones estructurales<sup>14</sup> y para fortalecer el entramado productivo local, así como el desempeño de la actividad, intensifican los retos en materia de creación de empleo y aumento del nivel de formalización.

En este contexto, el núcleo más duro de la informalidad, cuyo combate trasciende el alcance del crecimiento generalizado o de la fiscalización, se convierte por lo tanto en un desafío estructural del mercado de trabajo argentino que aún dista de acercarse a las tasas históricas.<sup>15</sup> En este sentido, es necesario pensar e implementar políticas específicas para enfrentar el problema. Sin embargo, centrarse solo en políticas focalizadas que omitan la importancia del desempeño económico resultará, sin dudas, insuficiente (Coatz *et al.*, 2010).

14 Véanse la introducción de este capítulo y el recuadro 1.

15 La tasa de actividad era del 40,4% en 1974 con una población total de 25,6 millones de personas mientras dicho indicador ascendió al 46,2% en 2012 con una población total estimada en 42,3 millones.

## Déficit de trabajo decente como contracara de una demanda de trabajo insuficiente

En este apartado se aborda la relación entre las características de la oferta de trabajo en conjunto y la inserción laboral, con el propósito de identificar las necesidades de creación de empleos de calidad. En 2012, la tasa de actividad fue de 46,2%, lo que significa abarcar a más de 19 millones de personas en el mercado de trabajo si se replican las condiciones de la población urbana representadas por la EPH. El 7,2% de la población económicamente activa (PEA) correspondería a los desocupados (1,3 millones de personas), entre quienes 1 de cada 4 posee educación superior (terciaria o universitaria). Si se les añade a aquellos con educación secundaria completa, se observa que 1 de cada 2 desocupados (55,3%) podría ser rápidamente empleado con una calificación media o alta.

Entre los ocupados, a la vez, existen segmentos muy heterogéneos: los asalariados formales solo representan a 1 de cada 2 ocupados (50,5%), mientras que el resto está compuesto por los asalariados informales (26,5%) y por los trabajadores no asalariados<sup>16</sup> (23%). En tanto, los trabajadores con educación secundaria completa o superior representan a un 72,6% entre los asalariados formales, porcentaje que se reduce a 54,7%, entre los no asalariados, y a 42,7%, entre los asalariados informales (véase el cuadro A-2 del anexo).

Una estimación estática de la demanda de trabajo para 2013 y su correlato sobre la PEA permiten dar cuenta del déficit de trabajo decente que actualmente existe en Argentina.<sup>17</sup> Lanari (2005) encuentra que el trabajo decente se refiere a la ocupación que satisface a las personas por los resultados obtenidos y por las condiciones en que se lleva a cabo, un concepto que hace referencia a un tipo de ocupación productiva, que es remunerada justamente y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto de la dignidad humana.

Como en esta estimación los trabajadores informales (tanto independientes como asalariados) ascenderían a 7,07 millones, la situación denota que es imprescindible

---

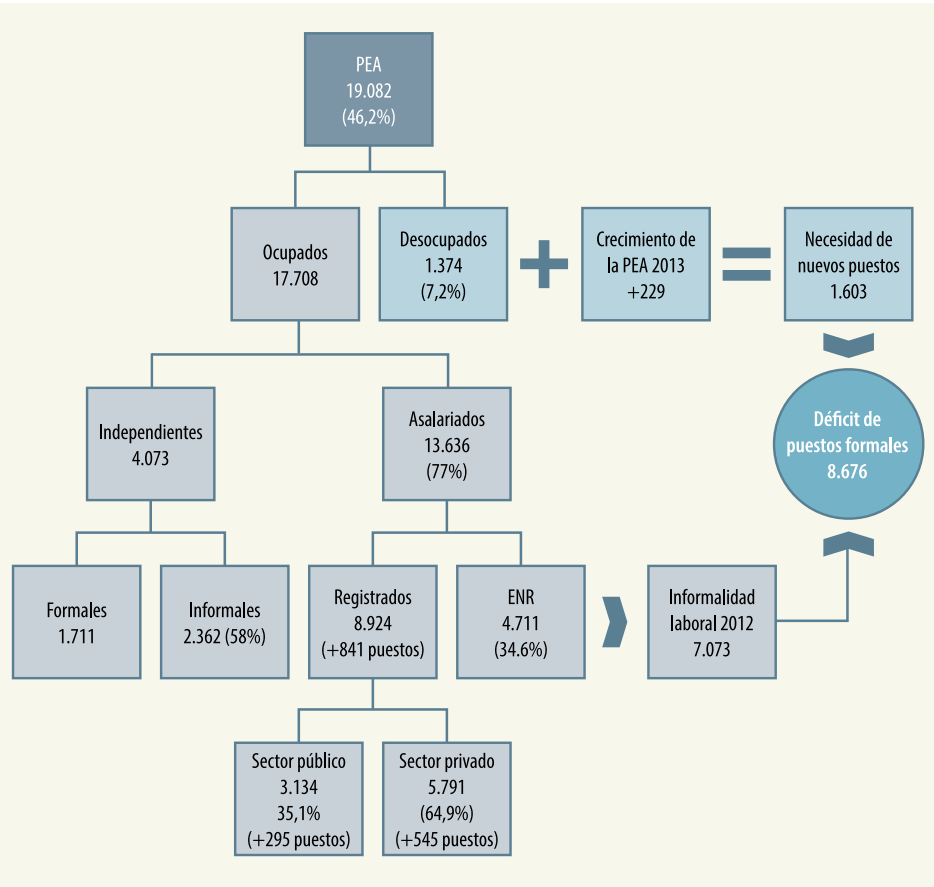
16 Esta categoría está compuesta por los trabajadores cuentapropistas, los patrones y los trabajadores familiares sin remuneración, en orden de relevancia.

17 Para estimar el déficit de trabajo decente en 2013, se empleó información de 2012 y se extendieron las tasas sobre el total de la población: microdatos de la EPH (tasas anuales, incluyendo el crecimiento de la PEA) y estimaciones de población del INDEC (41,28 millones de personas). Debido al estancamiento relativo de los puestos de trabajo en 2012, se supuso demanda de trabajo constante (*stock* constante). Los datos de puestos de trabajo de SIPA/OEDE (registros administrativos) fueron consistidos con datos de la EPH (sobre la base de los ocupados), ya que hay personas con más de un puesto registrado. Según la EPH, cerca del 8% de los ocupados tiene más de una ocupación, esto es mayor entre los ENR que entre los registrados (según el SIPA, este exceso de 841 puestos representa un 8,6% del total de puestos). Se asumió una distribución proporcional para públicos y privados. La tasa de informalidad considerada entre los independientes fue del 58% y, ante la ausencia de mejoras en la incidencia del ENR, se consideró igual a la de 2010 (Bertranou *et al.*, 2013).

GRÁFICO 7

**Estimación de déficit de puestos formales para 2013**

(en miles de personas)



Fuente: Estimación propia sobre la base de la EPH, el SIPA y estimaciones del INDEC, el MTEySS y Bertranou *et al.* (2013).

mejorar la calidad de las inserciones laborales, en tanto, también se reconoce que la necesidad de generar nuevos puestos de trabajo para satisfacer las demandas de los desocupados cesantes y de los nuevos ingresantes, vía crecimiento de la PEA, llegaría a los 1,6 millones. A partir de estos datos y considerando ambas necesidades, para 2013 se estima un déficit de trabajo decente de 8,68 millones de trabajadores, manteniendo constante la demanda de empleo.

Todo esto implica que 48 trabajadores de cada 100 se encontrarían participando activamente del mercado de trabajo en una situación de déficit de puestos protegidos. De allí se desprende que la restricción fundamental se debe a la generación de puestos de trabajo de calidad (demanda), frente a un gran número de trabajadores

que se encuentran disponibles para incorporarse en el proceso productivo, todo ello si se omite computar el subempleo demandante y el desempleo oculto.

### 3. Nueva ola de política industrial ante amenazas sobre la producción, la innovación y el empleo

Del mismo modo que el estructuralismo concibe a la industria como un sector líder para encauzar la transformación estructural, países industrializados como los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido han diseñado e implementado políticas industriales para sobreponerse al impacto doméstico de la crisis internacional (véase el cuadro 1) y la precedente desfragmentación de la producción (Brosio y Sarabia, 2014; CEU, 2014).<sup>18</sup> Con el tiempo, la política industrial fue tomando diversas formas, hasta convertirse en el plan estratégico de estas economías, con objetivos y plazos específicos que procuran obtener un crecimiento sostenible en el largo plazo.

Países emergentes como Brasil y China también han aplicado intervenciones de desarrollo industrial, aunque han evidenciado cierta brecha implícita en términos de diseño e implementación de políticas estratégicas. En esta línea, un estudio reciente plantea que los patrones emergentes de crecimiento e intercambio comercial llevaron a incluir la acumulación de capacidades tecnológicas, el crecimiento de las exportaciones y el cambio estructural, como eje de todo análisis, planteando desafíos en materia de construcción institucional y de política económica e industrial (Cimoli y Porcile, 2011).

Mientras la innovación productiva como motor del crecimiento industrial adquiere una centralidad dominante en estas economías, también se destaca la importancia de la participación y la coordinación de otros actores de diversa naturaleza (como las universidades, empresas, agencias de gobierno y los trabajadores calificados, entre otros), quienes constituyen un horizonte de acción compartido. Evidentemente, esta nueva ola de política industrial genera controversias frente al paradigma acuñado por el Consenso de Washington, ya que se basa en los siguientes dos pilares interrelacionados:

- *la fuerte articulación público-privada con un esquema de intervención activa:* este eje busca contar con el acuerdo de todos los sectores y hace hincapié en la claridad y previsibilidad de las normas y de ciertas variables, como la planificación simultánea de corto y largo plazo con metas objetivas y un Estado capaz de trabajar transversal e integradamente con diversas jurisdicciones y con el sector privado;

---

18 Estrategia de negocios basada en la reducción de costos de producción y la cercanía de los mercados.

## CUADRO 1

## Nueva ola de política industrial tras la crisis internacional

**ESTADOS UNIDOS** – Advanced manufacturing partnership 2.0

Busca “identificar e invertir en tecnologías emergentes que tengan potencial para generar empleo de alta calidad y fortalecer la competitividad global de la industria local”. Dentro de esta “alianza” es clave la coexistencia de actores de distintas características, por ejemplo, el Gobierno Federal, organismos vinculados al sector industrial y universidades y centros de investigación.

**REINO UNIDO** – The Plan for Growth

Tras haber perdido competitividad en múltiples aspectos, el plan integral busca realizar “reformas estructurales para eliminar las barreras al crecimiento económico y equipar los instrumentos británicos para competir con el resto del mundo”, destacando las secciones destinadas a la industria manufacturera en general y a la de alto valor agregado en particular (CATAPULT).

**JAPÓN** – Abenomics

Para combatir la deflación y reducir las deudas del gobierno, el plan apunta a alcanzar un crecimiento económico sostenido y robusto, con foco en la actividad industrial. En concreto el gobierno japonés busca mejorar aún más la posición de su país entre el resto de las potencias industriales y consolidarse como la referencia indiscutible a nivel global de la innovación productiva.

**BRASIL** – Plan Maior

Con el objetivo de no perder espacios ganados en el terreno industrial, Brasil anunció un paquete de medidas dentro del Plan para 2011-2014 destinado a fomentar la inversión, bajar los costos tributarios y mejorar la competitividad vía productividad e inversión.

**CHINA** – XII Plan Quinquenal

Tras haber desplazado a todas las potencias industriales en tan solo 20 años, China propone un nuevo plan quinquenal, donde un eje central es asegurarse un rol protagónico en el mundo industrial.

Fuente: Elaboración propia.

- *una política industrial multidimensional con un rol dual:*
  - un *rol estratégico* que se desempeña por medio de la innovación y la competencia por la incorporación de tecnología en sectores críticos para el desarrollo y la seguridad nacional (diferenciación, tecnología de punta o nicho de mercado, compras gubernamentales y desarrollo de proveedores), además de un mayor potencial para incorporar valor agregado. Asimismo, toma en cuenta grandes inversiones en energía y transporte, orientadas a

reducir significativamente los costos de producción e incidir positivamente sobre el *insourcing*;

- y un *rol defensivo* que busca sostener directa o indirectamente firmas y empleos de calidad, con foco en el mercado doméstico y en socios estratégicos. Se trata de un rebrote del proteccionismo a escala global (libre albedrío en uso de subsidios, créditos, barreras paraarancelarias, etc.) que desafía al sistema multilateral de comercio.

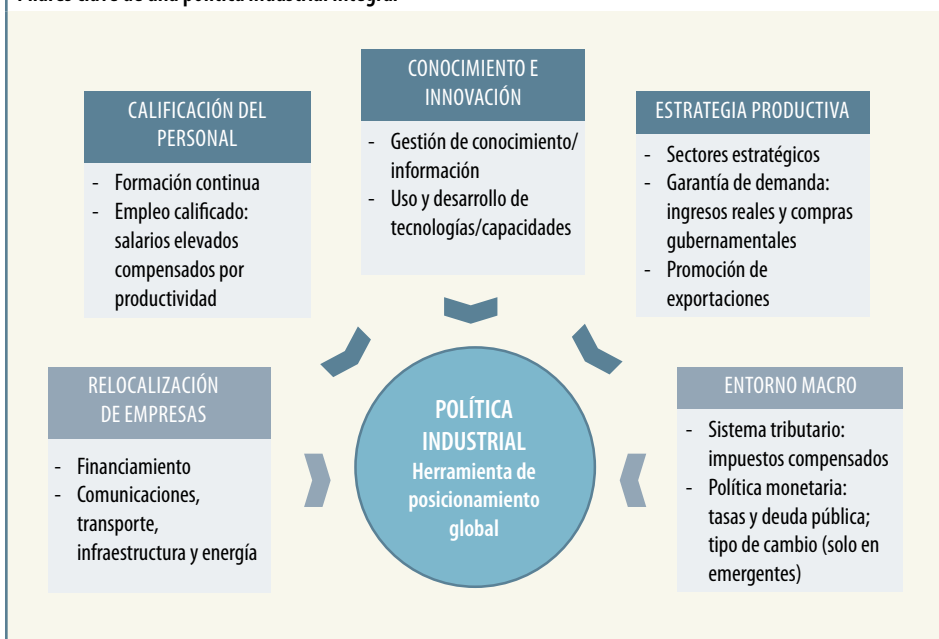
En esta línea, Katz y Kosacoff (1998) señalan que los cambios vinculados con la matriz productiva deberían ir de la mano de transformaciones en el entramado institucional y de la complejización del marco regulatorio, en un contexto donde el desarrollo de las instituciones locales debe ser complementario del sector productivo, potenciando sus capacidades y constituyéndose como una pieza clave para el desarrollo en el largo plazo.

En términos de políticas específicas, aunque sistémicamente integradas, también existen ejes comunes entre las experiencias analizadas que, lejos de estar jerarquizados, trabajan armoniosamente hacia la consecución de objetivos estratégicos (gráfico 8). Entre ellos, se observa la preocupación por el financiamiento del capital productivo y del capital de trabajo, así como la importancia asignada a la infraestructura en materia de comunicación, energía y transporte. Por otro lado, la calificación del personal en conjunto con la gestión y el desarrollo de conocimientos y tecnologías generarían innovaciones aplicadas al mundo productivo, luego de haberse identificado los sectores estratégicos y de garantizar la consolidación de un mercado capaz de absorber una oferta creciente, poniendo el énfasis en las compras gubernamentales y la promoción de exportaciones.

Por último, en el nivel macro es importante subrayar la estrategia comunicacional de la mayoría de estas políticas, la cual, a simple vista, desdibuja su acción directa sobre el sector productivo. Por un lado, las políticas descritas manifiestan la centralidad del sistema tributario, en tanto recaudador, como compensador explícito de impuestos corporativos, planteando reformas contundentes. Por otro lado, coinciden en la necesidad de supervisar constantemente la deuda pública, con miras a evitar el incremento del déficit fiscal, en tanto el manejo de la política monetaria busca reducir las tasas de interés para aliviar los problemas de financiamiento. En los países emergentes, esta última medida también incide sobre el tipo de cambio.

De todo esto se desprende que lo que se busca es una disminución radical de los costos de producción, para alentar la relocalización de empresas *offshore* y, consecuentemente, revertir la desfragmentación de la producción, tanto como generar empleos calificados y bien remunerados. Estas estrategias no hacen foco en la reducción de los costos laborales (que son elevados en términos comparados), sino

GRÁFICO 8

**Pilares clave de una política industrial integral**

Fuente: Brosio y Sarabia (2014).

que apuntan a la diferenciación de productos y procesos, y al desarrollo de tecnologías e innovaciones en simultáneo, con ganancias prácticamente garantizadas y sustentabilidad fiscal. En este sentido, se destaca la capacidad de realizar una lectura compleja sobre la importancia de estimular al sector productivo en conjunto, es decir, de un modo integrado que permita cuidar tanto la rentabilidad del empresario como del propio Estado, en simultáneo con el salario real, concebido como motor de la demanda doméstica que tracciona las ventas y, en última instancia, también la oferta, las innovaciones y las nuevas inversiones.

#### 4. Reflexiones finales: hacia una política industrial integral

La desarticulación productiva sufrida por Argentina propició el debilitamiento tanto de los encadenamientos productivos como de la articulación público-privada. En un escenario en el cual los procesos productivos y tecnológicos evolucionan rápidamente, haber resignado la producción manufacturera local ha desencadenado la pérdida de ventajas de innovación. De hecho, la construcción de capacidades institucionales y la coordinación de actores y de conocimientos, en los que priman



la interacción y el aprendizaje, adquieren un papel crucial para diseñar una política industrial estratégica y multidimensional.

Durante la posconvertibilidad, se gestaron diversos cambios en el plano local que permitieron revertir –al menos parcialmente– la tendencia descendente de la actividad, así como la fragmentación productiva y social precedente. Sin embargo, los cambios acaecidos hacia el interior del tejido productivo aún son incipientes y no han determinado una verdadera transformación estructural.

Junto con la coyuntura económica imperante desde mediados de 2012, el panorama descrito agudiza las dificultades para generar y fortalecer “el círculo virtuoso” entre crecimiento, empleo y distribución del ingreso. El nivel y la calidad del empleo impactan directa y positivamente sobre la demanda agregada local. Por lo tanto, tendencias al estancamiento del empleo o los ingresos reales, así como presiones sobre el incremento de la informalidad laboral o el desempleo, conllevan a mermas en la demanda doméstica y, consecuentemente, en la producción y la inversión.

Esta problemática, sin embargo, no es exclusiva de las economías en desarrollo. Los países más industrializados, por ejemplo, han exhibido problemas de empleo en los últimos años, como consecuencia de la deslocalización productiva que sus propias empresas sufrieron a lo largo de las últimas décadas. Para revertir esta situación, muchas firmas optaron por implementar políticas industriales tan agresivas como estratégicas, cuyo eje radica en el desarrollo de innovaciones productivas y manufacturas de alto valor agregado.

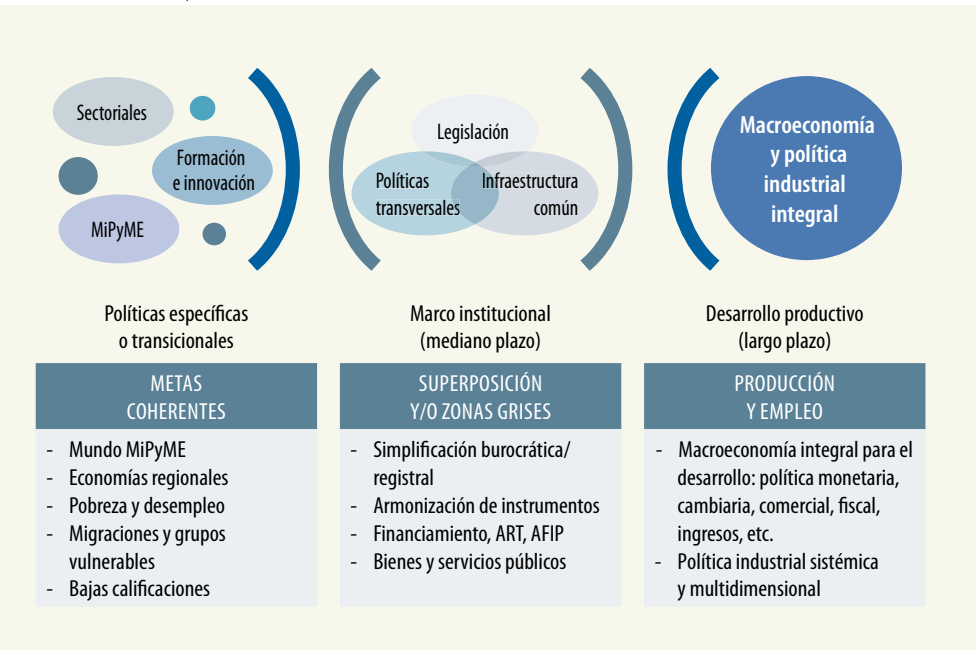
Dado que la estructura productiva está estrechamente relacionada con el crecimiento de largo plazo y con la generación de empleos de calidad, los niveles de formalización laboral que se alcancen se encuentran muy asociados a los niveles de rentabilidad sectorial. En este sentido, es esperable que la promoción de sectores con mayor contenido tecnológico permitirá detener “los círculos viciosos” e incrementar la formalidad y el nivel de ingresos además del empleo. A la vez, el proceso de convergencia de ramas de menor productividad con otras de mayor productividad mediante un desarrollo industrial permitirá generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, efectos de derrame, acumulación de capital y externalidades tecnológicas que son necesarias para sostener márgenes de rentabilidades crecientes, que impedirían los estancamientos económicos (Cimoli *et al.*, 2006).

En línea con ello, una transformación profunda de la matriz productiva propiciaría llevar a cabo un proceso de crecimiento robusto y sostenible, fortaleciendo los vínculos existentes entre crecimiento e innovación tecnológica, como una condición *sine qua non*. La respuesta definitiva y sistémica a las problemáticas estructurales debería abarcar múltiples dimensiones y actores, y este proceso podría llevarse a cabo profundizando el diálogo social y generando acuerdos de base. Con este propósito

un plan de desarrollo debería, además, generar un tránsito fluido y sustentable en el tiempo hacia la formalidad, para modificar las dinámicas intrínsecas propias de la gran heterogeneidad productiva. Para ello, se sugiere tomar en cuenta las tres grandes dimensiones que se exponen en el siguiente gráfico, que luego se describen brevemente en el texto.

GRÁFICO 9

**Políticas coordinadas y multidimensionales contra la informalidad laboral**



Fuente: Elaboración propia.

*Macroeconomía para el desarrollo productivo y política industrial integral para una transformación estructural:* dentro de esta dimensión se piensa en la especialización en sectores con mayor contenido tecnológico y valor agregado, con el fin de mejorar la inserción internacional, aumentando la capacidad exportadora (de productos diferenciados) y la sustitución eficiente de las importaciones. De este modo se desvincularía parcialmente el aumento de las importaciones del crecimiento, con el objetivo de superar el estrangulamiento externo.

*Marco institucional y políticas transversales para la formalización,* destinados a moldear acuerdos básicos y a tomar decisiones en los planos meso y microeconómicos. Estas decisiones involucran directamente a la inversión productiva (o financiera), así como la formalización de las unidades productivas y la creación de

puestos de trabajo con incrementos de la productividad. Estas acciones también se encontrarían afectadas por dimensiones como energía, infraestructura, transporte y comunicaciones.

*Políticas específicas o de transición*, orientadas a subsectores caracterizados por una elevada informalidad o a segmentos de la PEA con bajos niveles de empleabilidad o elevada vulnerabilidad. Asimismo, resulta indispensable aunar esfuerzos para evitar que se produzcan solapamientos entre los diversos objetivos de política y, en cambio, integrar las metas para que las acciones impacten sobre las especificidades del mundo de las micro, las pequeñas y las medianas empresas.

## Bibliografía

- Bernat, G. 2006. "Interacciones entre la macroeconomía y la microeconomía en la Argentina de los noventa: efectos sobre el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, N°183, vol. 46, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Sarabia, M. 2013. "Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012". Documento de Trabajo, N° 1. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Brosio, M. y Sarabia, M. 2014. "La estrategia industrial de vuelta a la agenda global". *Revista Hecho en Argentina*, vol. 52, Buenos Aires.
- CEU. 2013. "Informalidad laboral en Argentina: estado de situación". Informe especial. Buenos Aires, septiembre.
- 2013b. "Evolución de costos de la industria manufacturera". Informe especial. Buenos Aires, agosto.
- 2014. "Política industrial: análisis comparado de la estrategia de desarrollo". Informe especial. Buenos Aires, abril.
- Cimoli, M. y Porcile, G. 2011. "Technology, Structural Change and BOP Constrained Growth: A Structuralist Toolbox". MPRA Paper 33800. Munich, Biblioteca de la Universidad de Munich.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A. y Vergara, S. 2005. "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", en CEPAL, *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. 2006. "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural". *Revista de la CEPAL* N° 88. Santiago de Chile, CEPAL.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. 2011. "El rompecabezas productivo en Argentina, una mirada actualizada para el diseño de políticas para el desarrollo". *Boletín Informativo Techint* N° 334. Buenos Aires, enero-abril.
- Coatz, D., Woyecheszen, S., Colina, J., Bernat, G., Ludmer, G. y Kosacoff, S. 2010. "Estudio de diagnóstico de la problemática de la informalidad laboral a nivel industrial". Documento UIA-OIT. Buenos Aires, UIA-OIT.
- Katz, J. 2007. "Cambios estructurales y desarrollo económico. Ciclos de creación y destrucción de capacidad productiva y tecnológica en América Latina". *Revista de Economía Política*, vol. 1, año 1. Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. 1998. "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones". *Desarrollo Económico* N° 148. Buenos Aires, IDES.
- Kucera, D. y Roncolato, L. 2012. *Structure Matters: Sectoral Drivers of Growth and the Labour Productivity-Employment Relationship*. ILO Research Paper N° 3. Ginebra, OIT.
- Lanari, M. E. 2002. *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local. Mar del Plata 1996-2002*. Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Lengyel, M. y Novick, M. 2008. "El modelo social en Argentina: los desafíos y dilemas". Documento presentado en OIT. Ginebra, OIT.
- MTEySS. 2010. *Trabajo y empleo en el bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Roitter, S., Erbes, A. y Kababe, Y. 2013. "Desarrollo inclusivo en Argentina: cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente", en Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL-OIT.

## Anexo

CUADRO A-1

## Composición del empleo formal y remuneraciones

	Participación en el empleo			Remuneración promedio por todo concepto			
	1997 %	2004 %	2012 %	1997 \$ corrientes	1997 sector/total	2012 \$ corrientes	2012 sector/total
Extracción de petróleo crudo y gas natural	0,6	0,7	0,7	2.666	3,07	27.350	3,92
Transporte aéreo de cargas y de pasajeros	0,3	0,3	0,2	1.906	2,19	19.576	2,81
Productos de petróleo	0,2	0,2	0,1	2.948	3,39	18.365	2,63
Extracción de minerales metalíferos	0,0	0,1	0,2	2.038	2,35	16.342	2,34
Transporte marítimo y fluvial	0,1	0,1	0,2	1.488	1,71	15.563	2,23
Electricidad, gas y agua	0,9	0,9	0,7	1.831	2,11	15.101	2,16
Radio y televisión	0,2	0,1	0,2	1.668	1,92	14.964	2,14
Interm. financiera y otros servicios financieros	2,1	1,6	1,5	2.035	2,34	13.805	1,98
Productos químicos	2,0	1,9	1,7	1.839	2,12	12.801	1,83
Metales comunes	0,9	0,8	0,6	1.319	1,52	12.451	1,78
Tabaco	0,1	0,2	0,1	1.745	2,01	12.152	1,74
Captación, depuración y distribución de agua	0,3	0,3	0,2	1.352	1,56	11.610	1,66
Automotores	1,6	1,1	1,4	1.373	1,58	11.443	1,64
Seguros y AFJP	1,2	1,0	0,8	1.494	1,72	10.263	1,47
Correos y telecomunicaciones	2,0	1,9	1,7	1.610	1,85	10.134	1,45
Eliminación de desperdicios	0,7	0,5	0,4	680	0,78	10.015	1,44
Pesca y actividades relacionadas con la pesca	0,3	0,4	0,2	1.202	1,38	9.976	1,43
Investigación y desarrollo	0,1	0,1	0,1	1.188	1,37	9.524	1,37
Papel	0,7	0,7	0,6	1.153	1,33	9.020	1,29
Explotación de otras minas y canteras	0,3	0,2	0,2	1.019	1,17	8.964	1,28
Actividades de informática	0,4	0,7	1,5	1.934	2,23	8.874	1,27
Otros minerales no metálicos	0,9	0,7	0,7	1.055	1,21	8.430	1,21
Transp. ferroviario y automotor y por tuberías	5,3	5,0	5,3	906	1,04	8.408	1,21
Maquinaria y equipo	1,3	1,2	1,2	905	1,04	8.357	1,20
Manip. de carga, almacenamiento y depósito	1,0	1,2	1,5	884	1,02	8.276	1,19
Reciclamiento de desperdicios y desechos	0,0	0,0	0,1	1.043	1,20	8.194	1,17
Edición	1,1	1,0	0,8	1.356	1,56	8.170	1,17
Alimentos	7,5	6,6	5,7	916	1,05	8.149	1,17
Servicios auxiliares a la actividad financiera	0,3	0,3	0,3	1.388	1,60	7.935	1,14
Productos de caucho y plástico	1,2	1,1	1,0	932	1,07	7.918	1,13
Aparatos eléctricos	0,4	0,3	0,4	991	1,14	7.778	1,11
Alquiler de eq. de transporte y de maquinaria	0,2	0,1	0,1	953	1,10	7.569	1,08
Instrumentos médicos	0,2	0,1	0,1	1.007	1,16	7.476	1,07
Otros equipo de transporte	0,2	0,2	0,2	897	1,03	7.454	1,07

CUADRO A-1 (CONT.)

Maquinaria de oficina	0,0	0,0	● 0,1	1.041	1,20	7.407	1,06
Comercio al por mayor	5,4	5,4	● 5,8	850	0,98	7.011	1,00
Servicios sociales y de salud	5,0	4,5	● 4,6	719	0,83	6.847	0,98
Servicios de organizaciones empresariales	2,9	3,1	● 2,9	893	1,03	6.648	0,95
Cinematografía, radio y televisión	1,3	1,5	● 1,8	898	1,03	6.383	0,91
Otros productos de metal	1,7	1,5	● 1,6	709	0,82	6.268	0,90
Productos textiles	1,5	1,3	● 1,1	709	0,82	6.226	0,89
Vta. y rep. de vehículos, vta. x menor de comb.	2,5	2,5	● 2,6	729	0,84	6.157	0,88
Muebles	0,8	0,6	● 0,6	627	0,72	6.000	0,86
Construcción	6,7	5,4	● 7,1	595	0,69	5.888	0,84
Cuero	1,0	0,8	● 0,7	722	0,83	5.856	0,84
Servicios inmobiliarios	2,6	2,1	● 1,4	748	0,86	5.819	0,83
Comercio al por menor	7,6	8,7	● 9,6	611	0,70	5.649	0,81
Serv. juríd., contables y otros serv. a empresas	6,9	8,3	● 9,1	664	0,76	5.499	0,79
Confecciones	1,0	0,9	● 0,8	565	0,65	5.393	0,77
Servicios n.c.p.	1,8	1,9	● 1,5	786	0,90	4.943	0,71
Agencias de empleo temporario	0,8	1,7	● 1,3	572	0,66	4.587	0,66
Madera	0,7	0,6	● 0,5	495	0,57	4.385	0,63
Servicios de hotelería y restaurantes	3,1	3,4	● 4,1	533	0,61	4.207	0,60
Enseñanza	5,1	7,5	● 6,7	537	0,62	4.081	0,58
Agricultura y ganadería	6,6	6,4	● 5,3	425	0,49	3.931	0,56
Silvicultura, extracción de madera	0,2	0,2	● 0,2	329	0,38	3.327	0,48
Total	3.812.023	4.169.728	6.336.313	869	1	6.977	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPA y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina - OEDE del MTEySS (datos anuales).

Notas: El color verde representa el año con mayor participación relativa de cada rama, mientras que el rojo es el de menor participación (amarillo=intermedio). El nivel de completitud del círculo representa la participación relativa en 2012. En cuanto a remuneraciones, el color rojo corresponde a los niveles inferiores al promedio general.

CUADRO A-2  
Caracterización de la población económicamente activa

	Hasta primario completo		Secundario incompleto		Secundario completo		Terciario/univers. incompleto		Terciario/univers. completo		Subtotal PEA		
	Miles	Particip.	Miles	Particip.	Miles	Particip.	Miles	Particip.	Miles	Particip.	Miles	Particip.	
Hasta 24 años	Desempleo abierto	32,8	0,3	102,6	0,9	99,0	0,8	80,0	0,7	7,5	0,1	321,8	2,7
	Asal. informales	134,5	1,1	294,9	2,5	178,5	1,5	134,8	1,2	17,5	0,1	760,2	6,5
	Asal. formales	30,1	0,3	118,3	1,0	188,9	1,6	154,5	1,3	35,8	0,3	527,6	4,5
	No asalariados	30,3	0,3	60,9	0,5	34,0	0,3	32,7	0,3	4,8	0,0	162,7	1,4
Entre 25 y 34 años	Desempleo abierto	37,4	0,3	46,1	0,4	71,9	0,6	42,4	0,4	27,2	0,2	225,0	1,9
	Asal. informales	179,5	1,5	169,4	1,4	215,2	1,8	113,1	1,0	101,8	0,9	778,9	6,7
	Asal. formales	119,8	1,0	188,3	1,6	500,4	4,3	355,5	3,0	479,2	4,1	1.643,2	14,0
	No asalariados	70,6	0,6	66,4	0,6	125,5	1,1	83,9	0,7	100,3	0,9	446,7	3,8
Entre 35 y 49 años	Desempleo abierto	49,2	0,4	35,2	0,3	49,9	0,4	20,2	0,2	25,4	0,2	179,8	1,5
	Asal. informales	324,5	2,8	159,3	1,4	174,5	1,5	52,3	0,4	70,9	0,6	781,6	6,7
	Asal. formales	313,9	2,7	251,1	2,1	558,7	4,8	263,8	2,3	726,6	6,2	2.114,2	18,1
	No asalariados	237,3	2,0	156,3	1,3	237,7	2,0	87,9	0,8	195,8	1,7	915,0	7,8
Entre 50 y 59 años	Desempleo abierto	37,8	0,3	11,3	0,1	20,7	0,2	4,1	0,0	8,4	0,1	82,2	0,7
	Asal. informales	182,8	1,6	58,6	0,5	68,1	0,6	12,3	0,1	25,0	0,2	346,9	3,0
	Asal. formales	232,9	2,0	96,5	0,8	206,3	1,8	71,5	0,6	271,6	2,3	878,7	7,5
	No asalariados	197,7	1,7	75,9	0,6	129,0	1,1	39,6	0,3	108,7	0,9	550,9	4,7
60 años y más	Desempleo abierto	17,9	0,2	6,6	0,1	5,5	0,0	2,1	0,0	3,3	0,0	35,4	0,3
	Asal. informales	124,4	1,1	24,5	0,2	35,4	0,3	11,5	0,1	19,4	0,2	215,3	1,8
	Asal. formales	114,0	1,0	34,6	0,3	63,4	0,5	16,8	0,1	85,8	0,7	314,5	2,7
	No asalariados	182,6	1,6	52,8	0,5	76,4	0,7	22,2	0,2	88,0	0,8	422,1	3,6
PEA por edades	Hasta 24 años	227,7	1,9	576,7	4,9	500,4	4,3	402,0	3,4	65,6	0,6	1.772,3	15,1
	Entre 25 y 34 años	407,3	3,5	470,2	4,0	913,0	7,8	594,9	5,1	708,5	6,1	3.093,8	26,4
	Entre 35 y 49 años	924,9	7,9	601,9	5,1	1.020,8	8,7	424,2	3,6	1.018,7	8,7	3.990,6	34,1
	Entre 50 y 59 años	651,2	5,6	242,3	2,1	424,1	3,6	127,5	1,1	413,7	3,5	1.858,7	15,9
PEA por categorías ocupacionales	60 años y más	438,9	3,8	118,5	1,0	180,7	1,5	52,6	0,4	196,5	1,7	987,3	8,4
	Desempleo abierto	175,1	1,5	201,8	1,7	246,9	2,1	148,7	1,3	71,7	0,6	844,3	7,2
	Asal. informales	945,7	8,1	706,6	6,0	671,8	5,7	324,1	2,8	234,6	2,0	2.882,9	24,6
	Asal. formales	810,6	6,9	688,9	5,9	1.517,7	13,0	862,1	7,4	1.598,9	13,7	5.478,2	46,8
Total	718,5	6,1	412,4	3,5	602,5	5,1	266,4	2,3	497,6	4,3	2.497,4	21,3	
	2.650	22,6	2.010	17,2	3.039	26,0	1.601	13,7	2.403	20,5	11.703	100	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, INDEC (promedios ponderados para 2012).

Nota: Los segmentos en negro representan una participación mayor al 1,0% del total. En verde se encuentran aquellos protegidos cuya participación es superior al 2,0%, mientras en rojo se encuentran aquellos en situación de vulnerabilidad laboral con dicha participación.

# Capítulo XI

---

## Economía informal y precariedad laboral: la centralidad de los derechos laborales en las estrategias de formalización

*Guillermo Zuccotti*

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2014 coloca al movimiento sindical en situación de discutir, en clave estratégica, temas de agenda que sin duda han de condicionar el estándar de los derechos de todos los trabajadores y las trabajadoras.

En efecto, el tratamiento del Informe V “La transición de la economía informal a la economía formal” de la Conferencia Internacional del Trabajo, 103.<sup>a</sup> reunión, de 2014, instala la necesidad de avanzar hacia un instrumento normativo que contenga la estructuralidad que hoy representa la economía informal, debido a la magnitud y la expansión de su producción, pero, fundamentalmente, por la falta de acceso al ejercicio y goce de derechos que tienen aquellos trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en ella.

La adopción de un instrumento ayudaría a mejorar la coherencia de las políticas en el ámbito nacional en torno a los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente: crear trabajo, garantizar la protección social, fomentar el diálogo social y asegurar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, junto con las cuestiones de género como tema transversal. También, contribuiría a garantizar que se tenga en cuenta la amplia gama de modalidades de trabajo informal y sus dimensiones sectoriales y de género, y propiciaría que se reorienten las políticas mundiales, para que se centren en el trabajo decente como motor del desarrollo económico. Pero, principalmente, puede y debe ser útil para reencauzar y fortalecer el sistema de relaciones laborales y para proporcionar institucionalidad en actividades y entre colectivos de trabajadores que actualmente se encuentran despojados de participación.

La amenaza radica en que perdamos la oportunidad de poner el foco en la eficacia de las políticas de inclusión social e institucionalización y, por el contrario, se desvíe el debate y las conclusiones hacia el establecimiento de subestándares de derechos, incompatibles con la definición misma de trabajo decente.



Es evidente que el tránsito desde actividades con diferentes grados de informalidad hacia actividades formales mejora la eficiencia económica y el bienestar de las personas y sus familias, contribuyendo a la justicia social, el crecimiento sostenible y el desarrollo humano.

Ante estas metas, cobra entonces central importancia definir el concepto de formalidad, ya que si la formalización supone distintos significados según quién y desde dónde se la conciba, estamos ante una categorización un tanto inútil. Más allá de los atributos y características específicas de cada actividad productiva, la formalización de la economía encuentra sentido si lleva consigo la dignificación del trabajo empleado en esas actividades. Cabe preguntarse entonces si los trabajadores organizados nos ocupamos de la economía informal debido a la ausencia de registración o para lograr visibilidad o por la ausencia de derechos de la que son objeto tanto las trabajadoras como los trabajadores.

Sin la menor duda, el acceso a los derechos fundamentales debe ser una condición de primer orden para establecer condiciones de igualdad, si lo que pretendemos es impedir la existencia de distintas “clases” de trabajadores y trabajadoras, diferenciadas por su grado de acceso a derechos, en particular, laborales, de la seguridad social y sindicales, todos encarnados en el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, tal como lo consagran los Convenios núms. 87, 98, 151, 154, 135 y 141 de la Organización Internacional del Trabajo. Este y no otro debe ser el pivote sobre el cual se estructure la totalidad de las acciones tendientes a la formalización de las actividades económicas y productivas y, en consecuencia, de los puestos de trabajos que de estas se derivan.

Claramente no son los trabajadores quienes “categorizan” ni quienes han determinado tales clasificaciones, más bien son ellos mismos los afectados directos de tal estratificación. Mucho se ha descrito y escrito acerca de la dualidad entre formalidad e informalidad y acerca de la evidente protección de que gozan algunos trabajadores en relación con la desprotección de otros. Para el movimiento sindical la reivindicación debe procurar la existencia de una sola clase de trabajadores: aquellos cuyas condiciones de trabajo y contractuales cumplen con los estándares del trabajo decente.

La coyuntura de esta próxima discusión lleva, entonces, a volver sobre los argumentos de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, CSA, al momento de establecer el orden de la relación entre los conceptos de Trabajo Decente y la actuación de las empresas sostenibles, pues es imposible concebir la existencia de empresas sostenibles si no se garantiza el trabajo decente.

Del mismo modo que la existencia de trabajo decente está determinada por la interrelación e interdependencia del respeto y la promoción del sistema de normas, el

empleo, la protección social y el diálogo social, en un marco de libertad sindical y bajo la existencia de la negociación colectiva como articulador de acuerdos, el eje de derechos resulta inescindible de conceptos como *productividad* y *competitividad*, siempre que se procure que el acceso a políticas protectorias sea efectivo y no que solo constituya un conjunto de actos declarativos.

Es natural que se busque promover mejoras en términos de productividad, pues estas maximizan la eficiencia de la producción, incluso cuando para algunos el concepto de productividad se considere monocausal y la mitología del libre mercado lo haya relacionado inversamente con los derechos y el bienestar social de los trabajadores. En este sentido, resulta estratégico establecer una correcta conceptualización del término, ya que asociar la productividad única e invariablemente con la formación y capacitación de los trabajadores no solo es un error técnico, sino que, fundamentalmente, esconde el desconocimiento de otros factores mucho más determinantes en su evolución. Con este objetivo, es especialmente importante repasar el concepto tridimensional de la productividad, pues este incluye:

- *la productividad del factor trabajo*, que implica superar la concepción del costo salarial, yendo hacia un sentido del costo más amplio, en el que se integran la salud y la seguridad de los trabajadores (costo de los accidentes de trabajo –AATT– y las enfermedades profesionales –EEPP–), el costo social de la precarización y la falta de derechos laborales;
- *la productividad del factor capital*, vinculándolo con la inversión-reinversión y el componente tecnológico;
- *y la productividad derivada de los beneficios y costos sociales y medio ambientales*, como externalidades.

Esto nos lleva a pensar que la responsabilidad de los trabajadores respecto de la ineficiencia en términos de productividad queda muy diluida si se la compara con aquella en la que podrían incurrir los gobiernos y los empleadores.

El primer paso para concebir medidas eficaces encaminadas a facilitar la transición hacia la formalidad consiste en reconocer la heterogeneidad de la economía informal, así como las diferentes categorías de trabajo que comprende y los diversos factores que además de considerar que “la informalización de las relaciones laborales” constituye una táctica *flexibilizadora* de los derechos de todos los trabajadores. Un debate profundo no debería soslayar la necesidad de que el sector empleador reconozca que conceptos como productividad y la consecuente competitividad en muchas ocasiones se utilizan para justificar el uso de formas precarizadoras de

trabajo, como el empleo no registrado,<sup>1</sup> que priva a los trabajadores y a las trabajadoras de acceder al beneficio de mejoras laborales y convencionales y de gozar del derecho a las prestaciones de la seguridad social.

En el mismo sentido, es necesario considerar que el combate al empleo no registrado no puede agotarse en la detección, la sanción y finalmente la reversión de una conducta contributiva evasiva, que se corrige mediante la declaración de las relaciones laborales en forma directa por parte de los empleadores. Hoy por hoy, este comportamiento constituye el modo más grosero de incumplimiento de las obligaciones patronales. La búsqueda de maximizar la tasa de ganancia de las empresas y la minimización de los costos derivados de la relación laboral han llevado, bajo el pretexto de una mayor eficiencia productiva, a procesos de descentralización, atomización y tercerización productiva que son, lisa y llanamente, un fraude ostensible a las normas vigentes. Por otra parte, en estos casos también existen relaciones de dependencia encubiertas cuya responsabilidad es de todos aquellos que se benefician a partir del producto de esas actividades.

Cuando se habla de transición hacia la formalización de la economía y de los puestos de trabajo, con frecuencia se atribuye al nivel de actividad económica un rol bastante sobredimensionado. Indudablemente, la actividad económica y la promoción de políticas macroeconómicas activas constituyen una condición necesaria aunque no suficiente para responder al desafío de la formalización, del mismo modo que la mayor disponibilidad de renta de un país puede mejorar el entorno y, sin embargo, no garantizar la equidad.

Está comprobado que el crecimiento resultante de una integración acelerada a la economía mundial no conduce necesariamente a la transición hacia la formalidad. Incluso puede decirse que, a raíz de la globalización, la informalidad ha adquirido una nueva importancia por medio de la externalización y de las cadenas mundiales de valor, en tanto, la actual crisis financiera y económica internacional plantea desafíos adicionales ante la meta de reducir los déficits de trabajo decente dentro de la economía formal.

En efecto, existe una relación entre la producción en unidades informales y las economías de escala, cuando tal producción está inserta en una cadena de valor o de subcontratación. En este sentido, los estudios sobre el tema manifiestan que las altas tasas de informalidad llevan a los países hacia el extremo inferior y más vulnerable de las cadenas mundiales de producción y, además, que atraen flujos de capital relacionados con la existencia de una gran oferta de mano de obra que se cubre con bajos salarios.

---

1 Según estimaciones de la OIT, el empleo no registrado –ENR– representa a cerca de un tercio del empleo informal en la región de América Latina y el Caribe.

Como alternativa superadora y bajo el supuesto de que se reconocen derechos igualitarios para los trabajadores y las trabajadoras, la promoción de formas asociativas que transiten ordenadamente hacia la formalización de actividades inmersas actualmente en la informalidad obliga a prestar especial atención a la caracterización del *microempresario* junto con las consecuencias derivadas de tal conceptualización respecto de los derechos laborales que se deben aplicar. En tal sentido, parecería más adecuado hablar de *microempresas*, como unidades productivas con determinadas características propias de la gestión empresarial autónoma de los medios de producción, lo que permitiría alejarse de la un tanto ambigua figura del *microempresario individual*, que podría confundirse con la figura del trabajador autónomo.

La flexibilización de las formas contractuales que se aplica en los procesos de externalización y las cadenas mundiales de valor sin una gobernanza internacional que garantice el respeto de los derechos del trabajo favorece la tan mentada competitividad entre unidades productivas y propician el incremento de las relaciones laborales informales. Parecería ser, por lo tanto, que la adopción de normas protectorias que otorguen una mayor institucionalidad (representación sindical, acceso a la negociación colectiva y contratos de trabajo, entre otras) al mundo del trabajo, encuentra en la ratificación y aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo que ponen límites a esas prácticas –por ejemplo, la Recomendación núm. 198, la Recomendación núm. 193 sobre promoción de cooperativas y la Recomendación núm. 195 sobre desarrollo de recursos humanos de la OIT–, así como en la profundización de los procesos de concertación, un pilar fundamental que nos permitirá encaminarnos hacia el necesario fortalecimiento de la democracia industrial.

Atender estas cuestiones de fondo supone concluir que la informalización de la economía y la precarización que acarrearán las modalidades flexibilizadoras de producción no conforman solo una cuestión de existencia que precisa de la aplicación de una normativa específica, sino que representan un problema estructural derivado de un modelo económico rentista, que da lugar a un proceso de globalización injusto y desequilibrado, que requiere de la intervención activa de los Estados para reorientarlo, tal como quedó definido en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

Todo esto implica que la relación entre la economía informal y la legislación no debería interpretarse en el sentido de que la formalización tiene tan solo, o incluso principalmente, una dimensión jurídica. Pues ello sería asociar la informalidad en forma unívoca con la falta de legalidad. Por este motivo, resulta ineficaz proceder a la formalización únicamente mediante una reforma legislativa. En todo caso, un futuro instrumento normativo debería abordar la cuestión de la informalidad de manera multifocal e interdisciplinariamente, haciendo uso de instrumentos, disposiciones

y cambios legislativos que se refieran conjuntamente a aspectos de carácter civil, mercantil, administrativo, crediticio o fiscal, pero de ningún modo tal adaptación debe suponer segmentación alguna en materia de derechos laborales o de protección social para los trabajadores. Por el contrario, toda posible regulación debería corregir las asimetrías existentes entre los diferentes colectivos.

Bajo el imperio de la propiedad privada y la libertad de empresa, no pueden existir emprendimientos cuya supervivencia o rentabilidad dependa de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas que allí realizan las tareas productivas. Las trabajadoras y los trabajadores necesariamente siempre quedarán por fuera de cualquier análisis de costo-beneficio.

De igual modo, cuando se habla de la extensión de la seguridad social para todos los trabajadores de la economía informal, el marco regulador que establecen el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202 de la OIT, como resultado del consenso tripartito internacional y en coherencia con el concepto integrador de Trabajo Decente establecido en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, no puede constituirse como un instrumento que establezca estándares diferenciados de protección o que deslinde a los beneficiarios últimos de las actividades productivas de sus responsabilidades contributivas y tributarias, que son las que permiten sostener sistemas integrales y eficientes de protección social, para promover igualdad entre los trabajadores.

El tratamiento de una norma internacional específica genera expectativas que no pueden agotarse en figuras organizativas como el emprendedurismo o el intento de volver hacia políticas flexibilizadoras de las condiciones laborales y convencionales de los trabajadores nucleados en la formalidad.

Todavía se tienen que discutir muchos otros aspectos hasta alcanzar un instrumento que promueva la formalización de las relaciones de trabajo (las que actualmente podrían estar disfrazadas de provisión independiente, jurídica y económicamente) y que provea de un marco jurídico e institucional adecuado, para que quienes auténticamente se desempeñan como trabajadores independientes no deban renunciar a los atributos del trabajo decente.

# Capítulo XII

---

## Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza<sup>1</sup>

*Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova*

### Introducción

Las estadísticas vinculadas con la población rural en América Latina dan cuenta de la existencia de elevados déficits de trabajo decente (Soto Baquero y Klein, 2012). Para el caso de Argentina, el diagnóstico relacionado con los déficits de trabajo decente en el ámbito rural no escapa a la generalidad de muchos países de la región; en particular, acerca de los elevados índices de empleo informal que se dan en el sector agropecuario, donde la falta de registración laboral alcanza a más del 60% de los trabajadores (Bertranou y Casanova, 2013).

Evidentemente, la informalidad laboral es una característica distintiva del empleo en el sector rural en Argentina. Entre los asalariados predomina el empleo no registrado y, entre los trabajadores independientes, sobresalen los cuentapropistas no calificados (Neiman *et al.*, 2006; Ledesma *et al.*, 2011; Soto Baquero y Klein, 2012). Según los datos recabados por la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares para el período 2004-2005, solo el 22,7% del empleo total de ese sector correspondía al empleo asalariado registrado (Bertranou y Casanova, 2013).

Con el propósito de formalizar el empleo rural y facilitar el acceso a la protección social, desde 2008 se comenzaron a implementar los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG), con el objetivo principal de facilitar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social. Se trata de acuerdos que se suscriben entre asociaciones de trabajadores (con personería gremial) y productores de la actividad rural, en los que el empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, denominado

---

1 El presente capítulo resume un trabajo homónimo más extenso que forma parte de la serie de Documentos de Trabajo de la Oficina de País de la OIT para la Argentina.

“tarifa sustitutiva”, que se realiza en el momento del proceso productivo que se considera más adecuado.

A continuación, en el presente documento se analiza la experiencia de Argentina vinculada con los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, y se estudia con mayor detalle el Convenio del sector vitivinícola en la Provincia de Mendoza, que ha sido firmado entre la Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines (FOEVA) y las Entidades Representativas de la Producción Vitivinícola de Mendoza, con el objeto de identificar los aspectos salientes de la iniciativa, respecto de su diseño, implementación y desempeño.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se aborda la política de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en Argentina. Luego de esto, en la segunda sección se analiza en detalle el Convenio firmado por el sector vitivinícola en la Provincia de Mendoza. Por último, en una tercera sección se presenta, a modo de síntesis y conclusiones, las reflexiones finales.

## 1. La experiencia argentina en materia de formalización del empleo rural: el caso de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial

Para los trabajadores rurales, que históricamente han presentado elevadas tasas de no registro en la seguridad social, a partir de 2008, con la sanción de la Ley N° 26.377, comenzaron a implementarse los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG). Mediante esta norma se faculta la realización de CCG entre asociaciones de trabajadores y cámaras empresariales representativas de las actividades rurales.

La Ley N° 26.377 sobre Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social prioriza específicamente aquellos acuerdos destinados a actividades agropecuarias que poseen una significativa estacionalidad productiva y una elevada rotación entre sus trabajadores, debido a que estas características dificultan las tareas de control destinadas a que se cumplan las obligaciones de la seguridad social y hacen más complejo el proceso de registración laboral. Por ello, los procedimientos contemplados en los CCG constituyen herramientas que buscan disminuir el grado de incumplimiento e inducir una mayor formalización de las relaciones laborales. El carácter de representatividad de las entidades de empleadores y trabajadores que pueden establecer CCG en materia de seguridad social es determinado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), siendo la Secretaría de Seguridad Social la autoridad de aplicación de los convenios.

Entre los principales instrumentos considerados en los CCG para impulsar la formalización laboral se destaca el establecimiento de una tarifa que sustituye el pago de

las cotizaciones vigentes a la seguridad social. Esta tarifa sustitutiva (TS) reemplaza el pago mensual de los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social por un pago diferido que se efectúa en el momento más adecuado del ciclo productivo.

Si bien la principal finalidad de los CCG es garantizar el acceso a los diferentes subsistemas de la seguridad social por parte del trabajador y su familia,<sup>2</sup> los beneficios también recaen directamente sobre las empresas, ya que el reemplazo de los aportes y contribuciones por la TS establece un mecanismo que adapta parte de los costos productivos a la dinámica de cada actividad económica.

A la vez, los CCG también definen un agente de retención de la TS, el cual debe contar con información estratégica que le permita determinar la deuda devengada por cada productor. Para estimar estas deudas se utilizan parámetros que aproximan la cantidad de trabajo necesario para alcanzar los niveles de producción que obtiene cada unidad productiva. Luego, el agente de retención está obligado a ingresar el importe de la TS a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad que se encarga de distribuir lo recaudado entre las entidades administradoras de los distintos subsistemas de la seguridad social comprendidos en cada CCG.

En los últimos años, Convenios de este tipo se han puesto en funcionamiento en diferentes actividades y, hacia principios de 2013, habían alcanzado a cubrir 47.276 puestos declarados. De este total, 25.838 corresponden al sector vitivinícola de la Provincia de Mendoza.

## 2. El Convenio de Corresponsabilidad Gremial Vitivinícola en Mendoza

### Diseño e implementación

El CCG Vitivinícola de Mendoza se firmó por primera vez en diciembre de 2011 (y se implementó durante la cosecha de 2012), luego fue renovado por segunda y tercera vez para las cosechas de 2013 y 2014. Los firmantes del CCG por parte de las entidades representativas de los productores vitivinícolas de Mendoza son la Asociación de Bodegueros y Viñateros de Mendoza, Bodegas de Argentina, la Unión Vitivinícola Argentina, el Centro de Viñateros y Bodegueros del Este, la Asociación Cooperativas Vitivinícolas y la Cámara de Comercio de San Rafael. Frente a estos, en representación de los trabajadores del sector, la entidad firmante es la Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines (FOEVA). También suscriben el CCG

---

2 De este modo, los trabajadores están cubiertos por los subsistemas de: i) salud (para el trabajador y su grupo familiar), mediante una obra social; ii) asignaciones familiares; iii) jubilaciones y pensiones; iv) riesgos del trabajo y v) seguro de desempleo.



el Gobernador de la Provincia de Mendoza y el Presidente del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), como muestra de conformidad con lo establecido en el acuerdo.

Este CCG posee vigencia sobre el territorio de la Provincia de Mendoza y abarca a la totalidad de los trabajadores ocupados en la cosecha de uvas destinadas a la elaboración de vino o mosto que se encuentren en relación de dependencia en época de cosecha, además de abarcar a todos los productores vitivinícolas de la provincia.

Por otra parte, los trabajadores permanentes que realicen tareas de cosecha de uvas para el mismo empleador también podrán quedar comprendidos en el CCG en tanto estén afectados exclusivamente a la cosecha que se establece en el acuerdo.<sup>3</sup> En este caso, los aportes y contribuciones que corresponderían según el régimen general vigente son sustituidos por la tarifa prevista en el CCG.

Como el objetivo del CCG es adecuar los procedimientos de recaudación y pago de los diferentes subsistemas de la seguridad social para los trabajadores que realizan la cosecha de uva con destino a vino y mosto en la Provincia de Mendoza, se establece la implementación de una tarifa sustitutiva que reemplaza y difiere el pago mensual de los aportes y contribuciones, desde el período de cosecha (febrero, marzo y abril) hacia los meses donde comienza la comercialización de la producción (que transcurren entre agosto y diciembre del mismo año).

Los aportes y contribuciones diferidos son los que corresponden al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Régimen de Asignaciones Familiares, al Sistema Nacional del Seguro de Salud (Obras sociales), al Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y al Instituto Nacional de Servicios para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

El CCG implementado durante la cosecha de 2012 también incluyó dentro de los conceptos de TS las cotizaciones de Riesgos del Trabajo. Ese año, un acuerdo firmado entre las Cámaras Empresariales y la Provincia de Mendoza establecía que esta última adelantaría el pago a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) con las cuales los empleadores tuviesen contratos vigentes al momento de la cosecha y, posteriormente, ese adelanto financiero le sería retornado a la Provincia en el momento en el cual se hiciera efectivo el pago de la TS por parte de los productores. En definitiva, de este modo la Provincia saldaba el desfasaje financiero

---

3 Salvo que optaren por lo contrario, quedan excluidos del CCG los productores comprendidos en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF). Para que un productor pueda formar parte del RENAF debe cumplir con los siguientes requisitos: vivir en un área rural, la familia debe aportar al menos el 50% de la mano de obra empleada y no debe haber más de dos trabajadores asalariados permanentes, además de que ese mismo grupo familiar debe contar con un ingreso mensual que no supere los tres salarios legales del peón rural.

existente, de seis meses aproximadamente, entre el momento de la cobertura del seguro y el momento del pago del servicio.

Este acuerdo no pudo replicarse luego durante la cosecha de 2013, por ello el concepto de Riesgos del Trabajo quedó excluido de la TS y tales coberturas de riesgos pasaron a ser canceladas por cada productor en el marco del Régimen General mediante la alícuota pactada entre el productor y cada ART. Sin embargo, la Adenda al CCG firmada para el 2014 incluyó nuevamente las cotizaciones de Riesgos del Trabajo en la TS. En esta ocasión, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo pactaron que los productores podrían contratar los servicios de las ART con una prima homogénea para toda la actividad y diferir su pago hasta el momento en el cual se hiciera efectivo el pago de la TS.

El concepto de TS también incorpora una “contribución solidaria” de los trabajadores, destinada al sindicato FOEVA (Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines) y un monto bajo el concepto de “gastos administrativos” que percibe el INV, por su labor como agente de instrumentación y cobro del CCG.

Por otro lado, durante el acuerdo paritario alcanzado en marzo de 2013 se incorporó dentro del concepto de TS el Fondo de Fortalecimiento Institucional Vitivinícola (FFIV), el cual está orientado a mejorar la gestión de las Cámaras Empresariales que integran las comisiones paritarias,<sup>4</sup> mediante programas que perfeccionen la implementación del CCG y las condiciones laborales. Este aporte es inicialmente derivado hacia la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), quien posteriormente realiza la gestión operativa de los fondos recaudados acordando con las Cámaras Empresariales integrantes de las comisiones paritarias los programas a implementar.

Las acciones previstas deben, preferentemente, tender a colaborar con los productores beneficiarios para mejorar ciertas deficiencias estructurales que se presentan como obstáculos para el efectivo cumplimiento del CCG y que se relacionan, en general, con la creación y gestión de espacios de cuidado infantil, con la infraestructura sanitaria, con programas de educación y capacitación o con el transporte, la información, la vestimenta y otros aspectos que sin duda mejorarán las condiciones de trabajo.

La vigencia de la TS es revisada anualmente y su importe se expresa como un precio nominal por cada quintal de uva cosechado. La referencia inicial para calcular la TS es el precio bruto pactado convencionalmente en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo N° 54/91 para el tacho de uva de cada vendimia.

---

4 Se trata de las mismas Cámaras firmantes del CCG.

A partir del valor establecido por tacho de uva, el cálculo de la base que conforma la TS se realiza a razón de cuatro (4) tachos por quintal (un quintal equivale a 100 kg). Sobre esta base se aplican luego los porcentajes que corresponden a los respectivos aportes personales y a las contribuciones patronales, la cuota sindical (o contribución solidaria), de Riesgos del Trabajo, los gastos administrativos y el FFIV (los que suman un porcentaje total de 47,07%). Tomando como referencia el importe del salario por tacho de uva alcanzado en el acuerdo paritario para la cosecha de 2013 (\$ 3,53 por tacho de uva cosechado), el monto base para el cálculo de los porcentajes fijados en la TS por quintal fue de \$14,12 (valor equivalente a cuatro tachos de uva) y el monto total a pagar por quintal fue de \$ 6,65 (lo que representa el 47,07% de la TS).

De esta manera, el monto definitivo que adeuda cada productor es calculado por el INV en función de los quintales cosechados en su viñedo, multiplicado por la TS determinada en cada temporada. Luego de establecer el registro de deudas, el INV también realiza la gestión de cobro de la TS correspondiente y, posteriormente, los importes recaudados son depositados bajo las modalidades y plazos establecidos por la AFIP. El pago de la TS está a cargo de todo aquel que resulte ser propietario de la uva al momento de su cosecha, ya se trate de un productor primario, en el caso de que venda su uva a bodegas o si elabora su uva a cuenta de terceros, o de una bodega, cuando esta elabore uvas propias.

El cronograma de pagos establece que la TS debe ser abonada a partir del 1 de agosto de cada año debiendo ser cancelada en cinco (5) pagos mensuales consecutivos cuyo valor es del 20% como mínimo del valor total de la TS determinada. De tal forma que, al 31 de diciembre, cada productor o bodega deberá haber ingresado la totalidad de la TS convenida.<sup>5</sup>

En caso de que los responsables del pago de la TS no cancelen en tiempo y forma sus cuotas, el CCG establece que estos deudores quedarán impedidos para la venta o el ingreso de uva en las bodegas. Como parte de sus tareas, el INV deberá remitir esos incumplimientos a la AFIP, que determinará los recargos e intereses que se aplicarán, en cada caso, por la mora.

Por otro lado, en la TS se contemplaba para los dos primeros años de vigencia del CCG una reducción de las contribuciones en el marco del Artículo 16 de la Ley N° 26.476. Esta normativa permitió que los empleadores gozaran de una reducción del 50% de sus contribuciones durante la primera cosecha (en 2012; y en 2013 los nuevos trabajadores incluidos bajo el CCG) y del 25% en la segunda cosecha (en 2013; y en 2014 los nuevos trabajadores incluidos bajo el CCG en 2013).

---

5 El pago de la TS puede realizarse en cualquier Banco Nación del país, informando al cajero el número de CUIT del productor, ya que se trata de un convenio que presenta la modalidad de publicación de deuda.

El Convenio de Corresponsabilidad Gremial considera dos excepciones al pago de la TS. Un primer caso se determina cuando existe cosecha mecanizada. Ante esta situación, y con el fin de exceptuar al productor del pago de la TS por los quintales cosechados con esa tecnología, él deberá presentar informes al INV detallando la cantidad de hectáreas a cosechar bajo tal modalidad. Posteriormente, el CCG establece que el INV solicitará la documentación necesaria para respaldar la excepción e instrumentará los mecanismos de control que permitan verificar la efectiva implementación de la cosecha mecanizada.

La segunda excepción al pago de la TS se establece en caso de que la cosecha se realice mediante la contratación o subcontratación de empresas, en los términos del artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744. Como las empresas tercerizadas están inscriptas como prestadores de servicios de cosecha en el INV, la norma establece que el productor que demanda sus labores es solidario y deberá exigir a los contratistas o subcontratistas el adecuado cumplimiento de las normas relativas al trabajo y los organismos de seguridad social, de acuerdo con el régimen general. De manera complementaria, el productor deberá informar detalles de la contratación o subcontratación ante el INV, con el fin de que el agente de instrumentación excluya del CCG la superficie trabajada y la producción obtenida.<sup>6</sup>

### Desempeño del CCG: cobertura y beneficios para el productor

La cadena vitivinícola realiza una contribución significativa a la economía provincial, tomando en consideración los beneficios aportados al Producto Bruto Geográfico (PBG),<sup>7</sup> a la generación de exportaciones<sup>8</sup> y a la creación de empleo.

Si se toma en cuenta la contribución ocupacional, es posible apreciar que la vitivinicultura genera en Mendoza aproximadamente el equivalente a 80 mil puestos de trabajo de dedicación plena. Esta cifra equivale al 30% del total del empleo asalariado privado registrado en la provincia y al 13% del empleo total de Mendoza.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva de los productores, es interesante destacar que la provincia cuenta con 157 mil hectáreas dedicadas a la viticultura, las cuales representan casi el 60% de la superficie cultivada en Mendoza. Además, casi la totalidad de la superficie implantada con vid posee como destino la vinificación.<sup>10</sup>

---

6 El CCG también incorpora acuerdos complementarios. En este caso, se ha incorporado un acuerdo con el propósito de contribuir a la erradicación del trabajo infantil. Para más detalles, véase Bertranou *et al.* (2014).

7 La producción primaria de uvas aporta el 45% del PBG agropecuario y la elaboración de vinos aporta aproximadamente el 20% del PBG industrial de la Provincia de Mendoza.

8 La vitivinicultura aporta aproximadamente el 50% de las exportaciones provinciales.

9 Sobre la base de Abihaggle (2010), INDEC y MTEySS.

10 Fuente INV, año 2012.

La cantidad de productores que se dedican a la viticultura alcanza aproximadamente a los 14.500, quienes poseen inscriptos alrededor de 16.600 viñedos.<sup>11</sup> Estos productores vitícolas, que representan a más del 60% del total de los productores agropecuarios de Mendoza, configuran la mayor parte de la población objetivo del CCG, por el lado de la producción.

La caracterización del tamaño de los viñedos permite distinguir al menos tres grandes grupos de productores: quienes tienen viñedos pequeños, menores a las diez hectáreas de extensión (que representan aproximadamente al 77% del total de los productores y concentran el 30% de la superficie); quienes poseen viñedos de entre 10 y 50 hectáreas (y representan aproximadamente al 20% de los productores y concentran el 43% de la superficie) y, finalmente, quienes tienen viñedos mayores a las 50 hectáreas (los que representan a solo el 3% de los productores y concentran el 26% de la superficie).

Si se analiza la calidad de los productos obtenidos, es importante conocer que el Instituto Nacional de Vitivinicultura caracteriza a casi el 70% de la superficie de vid para vinificar que posee la provincia de Mendoza como portadora de variedades de alta calidad enológica, un aspecto que configura la presencia de modelos de producción de mayor generación de valor agregado. Estos modelos de alta calidad enológica representarían, considerando su extensión de superficie, no solo a las unidades productivas de mayor tamaño, sino también a una proporción importante de los productores medianos y pequeños. El porcentaje restante de uvas (30%) ya se considera de menor calidad y sus productos se asocian con modelos de producción más básicos.

Como se mencionó anteriormente, sobre el total de hectáreas con vid para vinificar existe un caso de exclusión al CCG (el de los productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, RENAF) y dos casos de excepción al pago de la TS (cuando se realiza la cosecha de manera mecanizada o se utilizan los servicios de empresas tercerizadas).

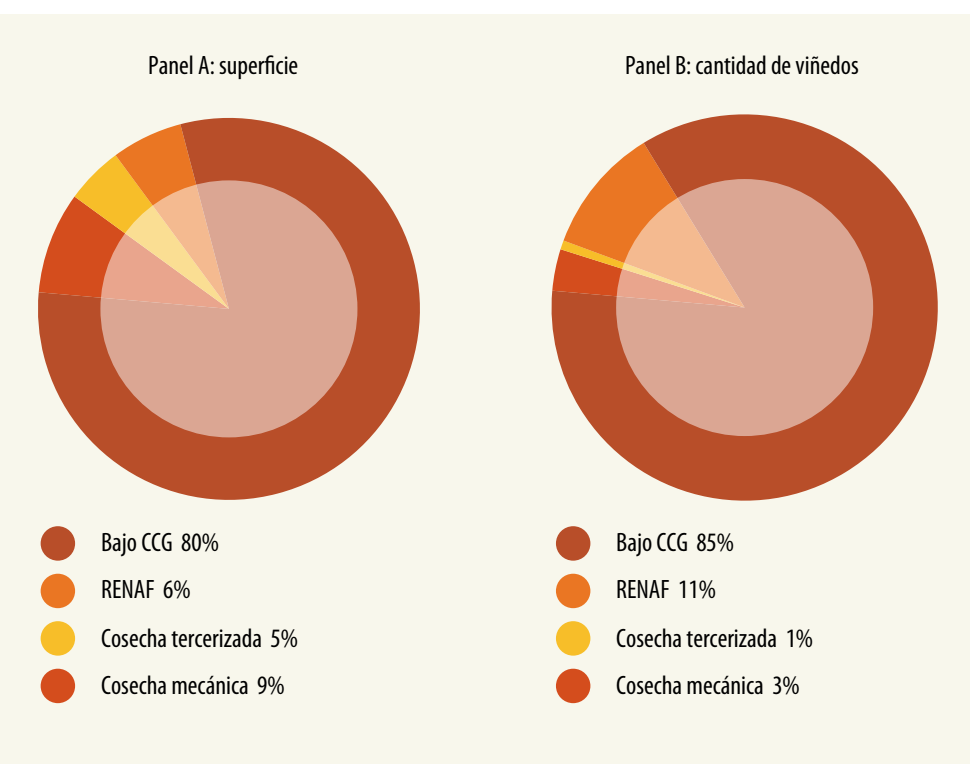
El RENAF concentra a los productores de pequeña escala, con muy reducida superficie abocada a la producción y con baja utilización de mano de obra asalariada. En Mendoza existen alrededor de 1.700 familias inscriptas en este Registro, quienes concentran cerca del 6% de las hectáreas implantadas con vid de la provincia (y el 11% de los viñedos), con una superficie promedio de seis hectáreas por viñedo (véase el gráfico 1).

---

11 La diferencia entre cantidad de productores y cantidad de viñedos inscriptos en el INV radica en que un mismo productor puede inscribir más de un viñedo.

## GRÁFICO 1

Mendoza: vid para vinificar. Participación de la superficie implantada y cantidad de viñedos según condición de pago de la tarifa sustitutiva, 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos otorgados por el INV y Bodegas de Argentina.

Por otro lado, quienes realizan cosecha mecanizada son aquellos productores que trabajan superficies medianas o grandes, y configuran modelos productivos de elevado valor agregado. En este caso, ellos concentran casi el 9% de la superficie implantada en la provincia (y poseen el 3% del total de los viñedos), dedicando una superficie promedio de 28 hectáreas a cada viñedo.

Finalmente, la superficie cosechada mediante la contratación o subcontratación de empresas dedicadas a prestar este servicio se aproxima al 5% del total. Aquí se concentran modelos productivos grandes, con una superficie promedio mayor a las 70 hectáreas por viñedo. Debido a estas características, este conjunto de productores solo representa al 1% del total de los viñedos.

Una vez determinadas las exclusiones y excepciones que contempla el CCG, puede asegurarse que el pago de la TS recae aproximadamente sobre el 80% de la superficie de vid para vinificar de la Provincia de Mendoza (es decir, sobre más

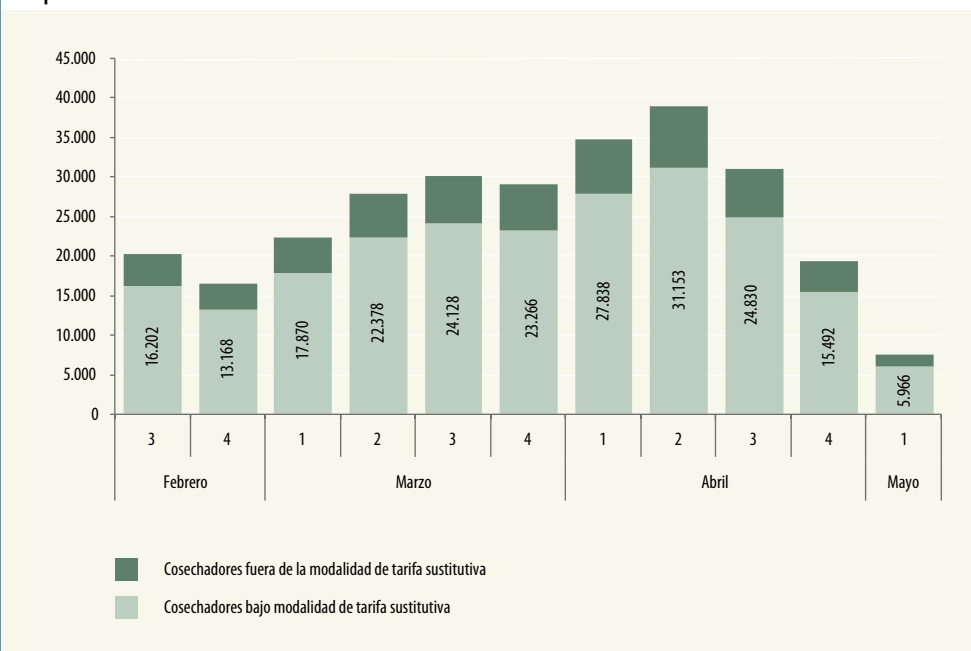
de 126 mil hectáreas) y sobre el 85% de los viñedos (lo que significa unos 14 mil viñedos y unos 11,5 mil productores).

Si se analiza el CCG a partir de su incidencia sobre los trabajadores como población objetivo, se aprecia que el acuerdo rige sobre la labor de cosecha, que se desarrolla durante el plazo que se extiende aproximadamente entre la tercera semana de febrero y la primera semana de mayo de cada año. Tomando como referencia las relaciones técnicas brindadas por el INV y las Bodegas de Argentina<sup>12</sup> es posible estimar la demanda de empleo temporario que se necesita para poder cumplir con una cosecha de uvas de similar magnitud a la existente durante la temporada 2013.

El ciclo semanal de la cosecha (gráfico 2) muestra un período ocupacional más intensivo entre la segunda semana de marzo y la tercera semana de abril, con una demanda promedio cercana a los 32 mil cosechadores. Durante el resto de las semanas, en cambio, la cosecha demanda, en promedio, unos 17 mil trabajadores.

GRÁFICO 2

**Mendoza: cantidad estimada de trabajadores necesarios para levantar semanalmente la cosecha de uva, temporada 2013**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INV (cosecha semanal de uva en Mendoza) y las relaciones técnicas brindadas por Bodegas de Argentina.  
Notas: Supuestos básicos considerados: 20 kg de peso por tacho de uva, 65 tachos de cantidad que carga un trabajador por día y 5,5 días trabajados por semana.

12 Los parámetros considerados contemplan el volumen de cosecha semanal y el volumen de cosecha promedio que realiza un trabajador por día.

Al considerar las hectáreas que están bajo el CCG, se podría estimar que un promedio aproximado de 26 mil trabajadores deberían realizar su tarea de cosecha bajo la regulación establecida en el Convenio durante el período de mayor actividad, en tanto, durante las semanas de menor actividad serían alcanzados por el acuerdo un promedio aproximado de 14 mil trabajadores.

La información brindada por el MTEySS (a partir de los datos aportados por la AFIP) da cuenta del total de puestos contratados para la cosecha vitícola de 2013 en Mendoza. Durante febrero, la cantidad de puestos contratados se aproximó a los 8.500 (51% más que durante el mismo mes de 2012), en marzo rondó los 21.600 trabajadores (es decir, 25% más) y en abril, los 24.800 (34% más).<sup>13</sup>

De acuerdo con los datos recabados, durante los meses más intensivos de cosecha (marzo y abril), la comparación entre los puestos contratados (según los registros de la AFIP) y los puestos que se suponen necesarios para levantar la cosecha permite advertir una diferencia de entre el 12% y el 25%. Y, si bien ambos conceptos no resultan exactamente idénticos, esta brecha podría aproximar la proporción de los trabajadores que aún restan por ser incluidos en la registración laboral.

Por otra parte, al ser la viticultura una actividad primaria intensiva en mano de obra, la tarifa sustitutiva (TS) incide directamente y modifica los costos de cosecha, por lo tanto, estos se vuelven un componente muy relevante dentro del gasto operativo total de la producción vitícola.

Según ciertas estimaciones realizadas sobre modelos productivos que se aproximan a los más empleados a lo largo de la provincia, los costos de mano de obra que están vinculados con las actividades básicas llegan a representar el 40% del costo operativo, mientras los costos de cosecha, en particular, se aproximan al 20% del costo operativo total de la producción (véase el cuadro 1).

Antes del Convenio de Corresponsabilidad Gremial los productores pagaban mes a mes, mediante la presentación del Formulario N° 931 de la AFIP, las cotizaciones a la seguridad social tomando como base la masa salarial de los trabajadores temporarios registrados. Actualmente, el acuerdo alcanzado permite relacionar la aplicación de la TS con al menos cinco ventajas directas sobre la estructura de costos de la producción.

En primer lugar, se reducen los aportes y contribuciones al calcular la TS por quintal de uva cosechado, ya que se considera la base de cálculo a razón de cuatro tachos por quintal en lugar de los cinco tachos que efectivamente configuran un

---

13 MTEySS: "Convenios de Corresponsabilidad Gremial. Una herramienta para la promoción del empleo registrado y la extensión de la cobertura de seguridad social en el ámbito rural". Presentación realizada en el III Foro sobre Economía Informal en Argentina, realizado en Buenos Aires, los días 6 y 7 de noviembre de 2013.



quintal (para comprender esta ventaja se debe destacar que un quintal equivale a 100 kg y que un tacho de uva no supera los 20 kg). Por lo tanto, los aportes y contribuciones se realizan en verdad sobre una cantidad de producción menor a la de la cosecha efectivamente realizada. Esto significa que las cotizaciones se realizan aproximadamente sobre el 80% de la cosecha, por lo tanto, de partida, ya se hace efectivo un 20% de ahorro en términos de aportes y cotizaciones.

CUADRO 1

**Participación de los costos operativos de producción vitícola por hectárea<sup>a/</sup>**

(en porcentajes)

Rubros		Uvas finas <sup>b/</sup>	Uvas comunes <sup>c/</sup>
Actividades básicas	Insumos	6	5
	Agroquímicos	6	6
	Mano de obra	43	39
	<i>Cosecha</i>	18	22
	Maquinaria	7	4
Actividades de apoyo	Dirección y control de producción	11	12
	Mantenimiento	8	9
	Administración general	1	1
	Servicios, impuestos y tasas	1	1
Total		100	100

Fuente: Alturria (2012).

Notas: a/ Estimaciones para la temporada 2011-2012, b/ rendimiento 145 (qq/ha) y c/ rendimiento 220 (qq/ha).

Si se simula el impacto de esta reducción en las cotizaciones sobre los modelos considerados, puede además destacarse que los costos de cosecha experimentan una reducción permanente aproximada del 7% y que sobre los costos operativos la reducción permanente es del orden del 1,5%.

Un segundo aspecto importante es que el CCG permite realizar los aportes y contribuciones sobre una base de cálculo que considera el valor del tacho determinado en el acuerdo paritario de cada cosecha y no el valor por tacho efectivamente pagado. El acuerdo paritario establece un valor mínimo por tacho cosechado, sin embargo, en ocasiones el valor real del tacho supera al valor mínimo acordado en porcentajes considerables.<sup>14</sup> En tal caso, los productores experimentan una clara reducción de los aportes y contribuciones, ya que realizan cotizaciones sobre bases de salarios

14 Referentes del sector destacan que en determinadas fincas el tacho de uva llega a pagarse hasta 30% o 40% más que lo acordado en paritarias. Esta situación se da especialmente en viñedos que producen uvas varietales de alta gama y de alto valor agregado.

menores a los que efectivamente liquidan. En tercer lugar, y ya desde una perspectiva financiera, puede afirmarse que a partir de la aplicación del Convenio de Corresponsabilidad Gremial los productores mejoran el enlace temporal entre los costos y los ingresos devengados. La estacionalidad de la actividad vitícola exige desembolsar una elevada proporción de los costos operativos en pocos meses, pero la TS permitió prorrogar y extender el cronograma de pagos de las cotizaciones destinadas a la seguridad social en cinco (5) pagos realizados entre agosto y diciembre. Por lo tanto, esta reprogramación de parte de los costos que enfrenta el productor mejora su situación financiera, al diferir el pago de la época productiva hacia los meses del año en los que ya se vendió la producción.

En cuarto lugar –como ya fuera dicho en este capítulo– el CCG permitió reducir las contribuciones a la seguridad social en 50% durante el primer año de aplicación del convenio y en 25% durante el segundo año, en el marco del Artículo 16 de la Ley N° 26.476.<sup>15</sup> Este acuerdo permitió generar una caída transitoria en los costos de cosecha cercana al 10% y de 2% en los costos operativos, durante 2012, en tanto, en 2013, se produjo una reducción del 5% en los costos de cosecha y del 1% en los costos operativos.

Finalmente, la incorporación de los Riesgos del Trabajo dentro de la TS, con una contribución fija del 4,57% (a partir de 2014) impacta positivamente en la ecuación económica de un gran número de productores, que solían pagar mayores porcentajes equivalentes en concepto de prima. El acuerdo alcanzado entre la SRT y la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo permite que muchos productores reduzcan costos, porque se homogeneiza la prima estimada por siniestralidad para toda la actividad vitícola.

---

15 Esta es una norma general que se ha aplicado en todos los sectores de actividad, es decir que no se trata de una regulación específica del sector rural.

### **EL ROL ESTRATÉGICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA - INV**

El marco regulatorio establecido para el sector vitivinícola le genera naturalmente al INV la posibilidad de realizar una eficiente gestión de control y cobro de la tarifa sustitutiva (TS). Este organismo realiza tareas de fiscalización durante todas las etapas del proceso vitivinícola, con el propósito de asegurar la genuinidad y la aptitud para el consumo de los vinos y otros productos vitivinícolas. Esta actividad comprende la aplicación de inspecciones en las etapas de producción, elaboración, transporte y comercialización de los productos, mediante modalidades específicas, según el tipo de establecimiento.

Por ello, toda aquella unidad productiva que participe de este proceso debe inscribirse y presentar diversas declaraciones juradas ante el INV. Los productores, por ejemplo, tienen la obligación de inscribirse en el Instituto y declarar regularmente información relacionada con la superficie de sus viñedos, los volúmenes de producción, los sistemas de conducción, las variedades producidas y la estimación de pérdidas por accidentes climáticos, entre otros aspectos. Complementariamente, las bodegas y fraccionadoras informan anualmente el ingreso de uva a sus establecimientos y el origen de los viñedos.

La instancia operativa central para realizar el cálculo de la TS adeudada por cada productor se genera en el momento en el cual los responsables vitícolas llevan su uva a las bodegas. Toda la uva ingresada en las bodegas queda detalladamente registrada mediante los Certificados de Ingreso de Uva (CIU), los cuales identifican: finca y viñedo de procedencia, variedad y productor de la uva. Una vez finalizada la cosecha, el INV calcula la suma de CIU de cada viñedo y de cada productor.

Simultáneamente, se realizan controles particulares en función de la media de valores históricos cosechados por cada viñedo. Una vez que se identifica el volumen de la uva cosechada por cada viñedo, sobre la base de la TS determinada por quintal se calcula la deuda específica de cada productor vitícola.

Para hacer operativo el cobro de las deudas, el INV firmó un convenio con el Banco de la Nación Argentina que facilita el pago de la TS por parte de los productores. Por otra parte, respecto de las sanciones por incumplimiento, el CCG prevé que los productores que adeuden la TS serán impedidos de ingresar su uva a las bodegas durante la temporada siguiente. Sin embargo, la Comisión de seguimiento del CCG decidió flexibilizar esta sanción.

Debido a que la uva es un producto perecedero, y a fin de evitar perjuicios tanto al productor como a la cadena de elaboración del vino, se determinó que ante un incumplimiento en el pago de la TS, el productor pueda ingresar su uva en el proceso de elaboración, pero que el producto final se inmovilice hasta la cancelación de la deuda que aquel posee en mora. Como las bodegas son solidarias en el cobro de la TS, todos estos establecimientos industriales poseen información actualizada sobre los productores primarios que adeudan su tarifa y, por lo tanto, en caso de recibir uva proveniente de viñedos que se encuentran en mora, deben tomar recaudos, viéndose obligados a inmovilizar el producto final.

Respecto de este tema del cumplimiento en el pago de la TS, el INV informa que la deuda calculada para el primer año de convenio (cosecha 2012) se canceló en el 97%, aspecto que denota el muy elevado cumplimiento que se obtiene a partir de las condiciones pactadas en el CCG.

Por los atributos mencionados, la participación del INV resulta fundamental para asegurar el éxito operativo en el cálculo, el control, la fiscalización y el cobro de la TS. Esta es una fortaleza importante que contribuye de manera directa para que la implementación del CCG resulte exitosa.

Como antecedente, es interesante destacar que existió una experiencia previa similar al CCG, pero que no obtuvo los resultados esperados justamente debido a la falta de capacidad operativa para calcular, controlar y hacer efectivo el cobro de las cotizaciones a la seguridad social. Tal experiencia se desarrolló hacia mediados de los años noventa, momento en el cual se implementó el concepto de "aporte tarifado", de similar naturaleza que la actual TS. En esa ocasión, la tarifa se fijaba anualmente por Resolución y sustituía al depósito de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Durante esa experiencia se determinó que los agentes de cobro y retención serían las mismas bodegas. Sin embargo, el rol de agente de retención derivó sobre las bodegas una carga operativa que no todos los establecimientos pudieron cumplir con la misma eficiencia y que además trajo aparejado un importante costo administrativo. Por otro lado, el hecho de que la misma bodega tuviera que retener los aportes y contribuciones del productor generó fricciones que, en muchos casos, enrarecieron la relación comercial. Estas razones, entre otras, incidieron negativamente en la gestión realizada por las unidades productivas y constituyeron una de las principales causas por las cuales existieron limitaciones operativas para seguir adelante con ese acuerdo.

### 3. Consideraciones finales

La informalidad en el sector agropecuario de la provincia de Mendoza representa un problema complejo. Los índices disponibles dan cuenta de que, hacia 2009, prácticamente la mitad de los trabajadores asalariados de este sector no se encontraban registrados. A la vez, prácticamente nueve de cada 10 trabajadores agropecuarios informales se encontraban en explotaciones o establecimientos pequeños, donde desempeñaban sus tareas menos de 15 personas, un aspecto que limita sensiblemente los mecanismos de inspección y control (Bertranou *et al.*, 2011).

Desde el sector agroalimentario provincial se ha destacado de manera recurrente que los problemas de falta de registración rural se asocian, entre otros aspectos, con la existencia de una legislación laboral que no resulta acorde con la realidad del sector ni con el perfil de la economía regional, ya que se trata en general de actividades muy intensivas en mano de obra y que poseen importantes ciclos de estacionalidad.

En este contexto se implementa el Convenio de Corresponsabilidad Gremial –CCG– que pretende incentivar un proceso de formalización laboral, a partir de reducir los costos de la contratación de trabajadores y trasladar parte de los gastos al momento en el cual se gestan los ingresos. En tal sentido, la TS logró impactos sensibles sobre la estructura de costos y sobre la competitividad del sector. Además, con esta herramienta se logró reducir de manera relevante los niveles de no registración.

Como se destacó a lo largo del presente documento, la articulación entre la AFIP y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) desempeña un rol muy relevante, ya que este organismo posee información sectorial detallada que permite realizar un exhaustivo seguimiento y control sobre los acuerdos alcanzados. Gracias a la implementación de esta dinámica, puede decirse que actualmente existiría un cumplimiento prácticamente total de las deudas devengadas por cada productor de Mendoza.

Por otro lado, la inclusión de la contribución solidaria (o cuota sindical) como parte de la TS ha permitido fortalecer los recursos del gremio que representa a los trabajadores del sector y mejorar y diversificar los servicios prestados por la organización.

El CCG resulta en Mendoza una herramienta innovadora, que se basa en un amplio diálogo social tripartito y despierta opiniones profundamente favorables entre la diversidad de los actores consultados.

No obstante, la problemática del empleo rural aún presenta matices complejos y exhibe importantes desafíos para el futuro de la actividad. A pesar de los avances alcanzados en materia de formalización, la elevada rotación del trabajo en el sector vitícola genera la existencia de un “núcleo duro” de informalidad que se torna muy complejo de analizar y, aún más, de modificar.

El hecho de que un mismo trabajador pueda desempeñarse en diferentes puestos en varias fincas o que una misma finca deba cambiar de cosechadores a lo largo de su temporada coloca ciertos límites a la conectividad que se intenta trazar entre la producción, la TS y el empleo generado.

En este contexto, algunas de las situaciones de informalidad que todavía imperan en el agro de la provincia de Mendoza se relacionan con la existencia de importantes flujos de trabajadores migrantes, quienes muchas veces no perciben claramente los beneficios de desempeñar sus tareas amparados dentro del sistema contributivo de la seguridad social.

Al analizar desde otra perspectiva las innovaciones llevadas a cabo, también puede apreciarse que existen algunas situaciones en las cuales los productores están exceptuados del pago de la TS que, sin duda, deberían reconsiderarse. Uno de estos casos lo configura la exclusión de aquellos productores que realizan la cosecha de manera tercerizada, ya que las empresas intermediarias que brindan ese servicio

al productor deben contratar a los obreros cosechadores bajo el régimen general y ello determina mayores costos laborales para el productor. En tanto, esto no ocurriría si la empresa tercerizada pudiera contratar a los obreros bajo la modalidad de TS.

Ante esta situación, las entidades empresariales consultadas sostienen que se generan importantes inequidades, en tanto los servicios prestados por las empresas tercerizadoras cumplen un rol importante para el sector, ya que solucionan problemas operativos de reclutamiento de personal y contribuyen para que los cosechadores amplíen el período laboral. Sin embargo, desde la perspectiva de los trabajadores la visión gremial no resulta coincidente. En este caso se sostiene que las empresas subcontratadas limitan el enlace directo entre los productores y los trabajadores, y se argumenta que este aspecto impacta negativamente sobre la posibilidad de que los trabajadores migren desde un empleo rural temporario a un empleo rural permanente.

Otra situación de excepción al pago de la TS que posiblemente requerirá de un análisis más detallado lo configura el empleo de la cosecha mecanizada. En muchos casos, el nivel de mecanización de la cosecha se entrelaza con la participación activa de trabajadores temporarios que luego realizan actividades complementarias durante la misma cosecha. En estos casos, desde la visión de las entidades empresariales se sostiene que se deberían estudiar alternativas para que estos perfiles ocupaciones también tengan la posibilidad de ingresar al mecanismo de la TS.

En definitiva, es posible que varias situaciones requieran acciones de revisión tanto desde la normativa como durante la implementación del acuerdo. No obstante, el Convenio de Corresponsabilidad Gremial se constituye como una herramienta flexible, porque en la medida que se avanza en su ejecución se pueden introducir modificaciones.

Además, como parte del marco normativo que rige al CCG existe una Comisión de seguimiento plural que evalúa los inconvenientes que puedan ir surgiendo y adapta el Convenio a las necesidades de sus distintos partícipes. De este modo, tanto ahora como en el futuro, se presentarán permanentes instancias en la que se podrá perfeccionar el impacto de esta herramienta con el fin de optimizar el logro de los objetivos pactados.

## Bibliografía

- Abihaggle, C. (coord.). 2010. *Impacto de la vitivinicultura en la economía argentina*. Mendoza, Fondo Vitivinícola Mendoza y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Alturria, L. 2012. "Costeo basado en actividades. Aplicación al cálculo de costos vitivinícolas". Mendoza, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo.
- Bertranou, F. (coord.). 2009. *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Santiago de Chile, Banco de Previsión Social - OIT.
- Bertranou, F.; Mercau, R., Jardel, S. y González, R. 2011. *Informalidad laboral en la provincia de Mendoza. Características y políticas para promover la formalización*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. y Casanova, L. 2013. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Primera edición. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F.; González, R. y Casanova, L. 2014. "Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el Sector Vitivinícola de Mendoza". Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Ledesma, R., Paz, J. y Tasso, A. 2011. "Trabajo rural estacional en Santiago del Estero", Programa CEA. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Neiman, G., Bardomás, S., Berger, M., Blanco, M., Jiménez, D. y Quaranta, G. 2006. "Los asalariados del campo en la Argentina. Diagnóstico y políticas". Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

# Capítulo XIII

---

## Preguntas, respuestas y nuevos interrogantes sobre la informalidad laboral

*Fabio Bertranou, Luis Casanova y Alejandra Beccaria*

La informalidad laboral constituye uno de los principales déficits de trabajo decente. Particularmente el empleo asalariado no registrado en la seguridad social –una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral– registró una tendencia creciente desde mediados de la década de 1970 (cuando comienza a relevarse este tipo de estadísticas) hacia principios de los años dos mil, lo que llegó a afectar en ese entonces a uno de cada dos asalariados. Luego de alcanzar este máximo histórico, la incidencia del empleo asalariado no registrado descendió en gran medida hasta 2009 (alrededor de 15 p.p.), cuando la economía fue afectada, primero, por la gran crisis financiera internacional y luego por la crisis de la zona del euro, que implicó un importante cambio en la situación económica global, particularmente de los principales socios comerciales. Desde ese entonces, esta tasa ha permanecido sin grandes cambios, con un leve descenso afectando a uno de cada tres asalariados. Además, cuando se considera el total de las personas ocupadas, es decir, incluyendo a los trabajadores independientes y a los trabajadores familiares sin remuneración, la informalidad laboral se ubica levemente por encima del 40%.

Dos circunstancias particulares han contribuido a la inflexibilidad en la baja de la informalidad laboral manifestada durante los últimos años, en especial luego de la crisis financiera internacional. Por una parte, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía y, por otra, la mayor concentración de los ocupados informales en algunos segmentos críticos cuya formalización resulta más difícil debido a características productivas, económicas y sociales. Estos dos aspectos obligan a fortalecer y a rediseñar la estrategia de formalización del empleo (Bertranou y Casanova, 2014a).

En este contexto el presente capítulo tiene como objetivo brindar una síntesis de esta colección de artículos tomando como eje de la misma una serie de preguntas que sirvieron de base para ordenar este libro, los que, con distintas especificidades, pueden agruparse en los siguientes interrogantes: ¿Por qué la



informalidad es un tema relevante para las políticas públicas? ¿Qué relevancia tiene la informalidad para los actores del mundo del trabajo que componen la OIT? ¿Qué lugar ocupa entre las prioridades de los actores del mundo del trabajo en Argentina la formalización de la economía informal? ¿Cuál es la extensión de la informalidad laboral y cuáles son sus principales características? ¿Por qué, luego de la notable reducción del empleo no registrado entre 2003 y 2008, el empleo informal persiste en niveles relativamente elevados? ¿Cuáles son algunas de las barreras que se presentan para la formalización de la economía informal? ¿Qué elementos debe componer una estrategia integral para formalizar la economía informal?

## 1. ¿Por qué la informalidad es un tema relevante para las políticas públicas?

La informalidad es una problemática que afecta a los trabajadores, a las empresas, al Estado y a la sociedad en conjunto. Los trabajadores informales (y sus familias) son particularmente vulnerables a diversos riesgos y contingencias debido a que la gran mayoría no goza de estabilidad en sus ingresos, cobertura de la protección social ni tampoco condiciones de trabajo adecuadas. Asimismo, sus derechos como trabajadores son vulnerados.

Desde el punto de vista de las empresas, puede apreciarse que la persistencia de la economía informal mina la capacidad de estas para ser más productivas. Por otra parte, en el ámbito de actuación del Estado, la informalidad tiene consecuencias negativas para los ingresos públicos, las políticas económicas, sociales y ambientales. Además, afecta la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales. Finalmente todos estos aspectos imponen altos costos para la sociedad como consecuencia de la espiral de baja productividad y pobreza que está asociada con la economía informal (OIT, 2014a; OIT, 2014b; OIT, 2013a).

Conocidos los costos sociales y económicos de la informalidad y, en particular, los elevados déficits de trabajo decente que presenta toda economía informal, la transición hacia la formalidad se ha convertido en Argentina –sobre todo desde el 2003 cuando el Gobierno nacional decidió poner el tema de la informalidad en la agenda pública (capítulo XIV)– en una preocupación creciente para las políticas públicas. Por este motivo el debate sobre la informalidad y las estrategias de formalización ha cobrado un nuevo impulso en diversos niveles. Como producto de ello, ha surgido un nuevo consenso sobre la idea de que si el crecimiento económico no es acompañado por la creación de trabajo formal y la formalización del empleo informal, no será posible lograr avances significativos en materia de reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad (OIT, 2013a). Por lo

tanto, puede concluirse que la informalidad laboral es la manifestación más directa del empleo de baja calidad.

## 2. ¿Qué relevancia tiene la informalidad para los actores del mundo del trabajo que componen la OIT?

La OIT ha acompañado el debate desde que introdujo el concepto de “sector informal” a principios de la década de 1970. Posteriormente, en las Conferencias Internacionales del Trabajo de 1991 y 2002, se abordó el tema de la economía informal y de la informalidad laboral con el objeto de mejorar la comprensión de estos fenómenos y proporcionar un marco general que facilitara el abordaje desde las políticas públicas.

En los últimos años, la cuestión de la economía informal se ha vuelto un tema más urgente debido a la crisis económica mundial de 2009 –y a la turbulencia de la zona del euro– y, por ende, a la dinámica que ha mostrado el empleo desde entonces. Esto no solo es así en las economías en vías de desarrollo, sino también en las desarrolladas donde el trabajo informal y los empleos atípicos han comenzado a extenderse (OIT, 2013b; OIT, 2014c). Por otra parte, la aparición de algunos conflictos sociales ha puesto de manifiesto la necesidad de articular políticas públicas que garanticen una redistribución justa de los beneficios del crecimiento económico (OIT, 2013a).

Ante este panorama la formalización de la economía informal ha sido definida como un área prioritaria para las políticas públicas y el accionar de los constituyentes tripartitos de la OIT, tanto en el nivel global como regional. En el primero de los casos, el Consejo de Administración de la OIT (durante su 317ª reunión de marzo de 2013) decidió inscribir en el orden del día de la 103ª reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo –CIT– un punto relativo a “facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión)”, proyectando además la elaboración de un nuevo instrumento normativo internacional.

En el contexto de este proceso de doble discusión (2014-2015), durante la 103ª CIT, en el seno de la Comisión sobre la transición desde la economía informal se propuso que el instrumento adquiriera la forma de una recomendación y que fuera de aplicación para todos los trabajadores y unidades productivas de la economía informal. Este instrumento brindaría orientaciones a los Estados miembros, con miras a facilitar la transición de la economía informal hacia la economía formal, promover la sustentabilidad de los empleos decentes y prevenir los procesos de informalización. Esta herramienta aboga por un marco integrado de acciones que incluyan estrategias de crecimiento y generación de empleo, marcos jurídicos

apropiados, respeto por los derechos fundamentales y mecanismos de control. Además del rol primordial del Estado para llevar adelante una estrategia de formalización, la recomendación prevé que las organizaciones de trabajadores y empleadores también desempeñen una función importante, ya sea por medio de acciones directas o a través del diálogo social (OIT, 2014a).

En la misma línea de prioridades, el Director General de la OIT, Guy Ryder, ha establecido que “la formalización de la economía informal” se constituye como una de las ocho áreas de importancia crítica identificadas para el Programa y Presupuesto 2014-2015. Además, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe estableció en 2013 que uno de los principales programas articuladores de las actividades para los constituyentes en el nivel regional sea el denominado “FORLAC –Programa Regional para la Formalización de la Informalidad”–, el que también tiene por objetivo contribuir a la disminución del empleo informal.

### 3. ¿Qué lugar ocupa entre las prioridades de los actores del mundo del trabajo en Argentina la formalización de la economía informal?

En Argentina la informalidad también ha sido una problemática ponderada dentro de las políticas públicas y, a partir de las mismas, se han logrado importantes avances en materia de formalización si bien aún queda un camino por recorrer.

La informalidad laboral ha sido identificada por los constituyentes de la OIT como una de las principales problemáticas del mercado de trabajo y, por ello, dentro del Tercer Programa de Trabajo Decente por País, Argentina 2012-2015 (PTDP), se ha establecido como prioridad “reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo; generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles y una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales”. Además, es importante destacar que el objetivo de reducir la informalidad laboral también formó parte de la agenda tripartita en los anteriores Programas de Trabajo Decente para Argentina.

### 4. ¿Cuál es la extensión de la informalidad laboral y cuáles son sus principales características?

Durante los años dos mil, se destaca un notable aumento en la generación neta de empresas, fundamentalmente de firmas pequeñas y medianas. Si bien los sectores que dinamizaron la actividad económica durante la primera década del segundo

milenio fueron casi los mismos que en los años noventa, lo cierto es que la industria ganó peso y, hacia el interior de este sector, la lógica de la heterogeneidad estructural operó hacia la reversión parcial de las fuertes diferencias de productividad entre estratos productivos, con una mayor generación de empleo formal y la absorción de mano de obra desde los segmentos menos estructurados (es decir, en empresas con menor relación capital-trabajo, con menor escala de producción y con menor capacidad de absorción de nuevas tecnologías, entre otras características; véanse los capítulos III y X).

En este contexto creció sostenidamente el empleo asalariado registrado en el sector privado y la tasa de empleo asalariado no registrado presentó un descenso entre 2003, cuando alcanzó un máximo histórico (49,1%), y mediados de 2013, de más de 15 puntos porcentuales. Esto implicó que se detenga la tendencia creciente que exhibía el empleo informal desde mediados de la década de 1970 y, también, que se mostrara un comportamiento contracíclico, durante los años dos mil, a diferencia de lo ocurrido en los años noventa, cuando presentaba un comportamiento procíclico (es decir que el empleo informal aumentaba cuando crecía la economía). (Véanse los capítulos V y IX).

No obstante los avances ocurridos en los últimos años, la informalidad laboral aún constituye uno de los mayores déficits de trabajo decente en el país. Estimaciones presentadas, para 2010 y 2011 respectivamente, dan cuenta de que la extensión de este fenómeno abarcaría a poco más del 40% del total de las personas ocupadas (considerando asalariados y trabajadores independientes), según se tematiza en los capítulos I y II de esta publicación. Luego, del total de los trabajadores informales, el 33% está constituido por trabajadores independientes, el 28,5% son asalariados con empleador informal, el 19,5% son asalariados con empleador formal y el 17% está compuesto por asalariados que se desempeñan en hogares, en tanto, el resto de los ocupados informales corresponde a trabajadores familiares sin remuneración (capítulo I).

El empleo informal no es solo una característica del sector informal,<sup>1</sup> también existe una elevada incidencia de este fenómeno, aunque menor, en el sector formal (véanse los capítulos I y V). No obstante, aparte de no existir registro en la seguridad social (que es una de las manifestaciones más visibles –empíricamente– de la informalidad), los déficits de trabajo decente en otras dimensiones son siempre mayores en el sector informal (según se expone en los capítulos IV y V).

---

1 La denominación *sector informal* fue definida durante la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1993), para hacer referencia a las unidades de producción cuyo principal objetivo es generar ingresos para las personas involucradas y que típicamente operan en pequeña escala, sin división entre trabajo y capital como factores productivos, y donde las relaciones laborales no se basan en contratos establecidos por la legislación.

En relación a las características sociodemográficas de los trabajadores se observa que la tasa de empleo asalariado no registrado es más elevada entre las mujeres, las personas de bajo nivel educativo y los jóvenes. En estos últimos dos casos, incluso se destaca que una elevada proporción de jóvenes y personas de bajo nivel educativo se desempeña en unidades productivas sin empleo formal (capítulo I). Sumado a esto, también se hallaron evidencias que demuestran que los asalariados informales tienen, en comparación con los formales, mayores probabilidades de estar sobreeducados para el puesto de labor en que se desempeñan (véase el capítulo VII).

Entre los trabajadores por cuenta propia, la incidencia de la informalidad es mayor y la reducción de la informalidad se ha dado en menor medida. Este grupo es sumamente heterogéneo, pero mantiene como característica distintiva respecto de otros grupos ocupacionales que los puestos de trabajo en que las personas se desempeñan son de baja calificación y de bajos ingresos (capítulos I y II). Por otra parte, entre los patrones, la tasa de incidencia de la informalidad es mucho más baja. Sin embargo, en el caso de este grupo podría existir otro problema, la subdeclaración fiscal y laboral, particularmente a través del régimen del Monotributo (capítulo VIII).

Otra dimensión a destacar se refiere a las brechas de ingreso manifiestas entre los asalariados formales y los informales, las que, a lo largo del período analizado (1995-2011), oscilaron entre el 15% y el 31% (véanse los capítulos V y VI). Por último, se destacan las disparidades regionales persistentes que exhibe la problemática al mostrar diferencias de hasta 40 p.p. entre las ciudades del país que tienen niveles extremos de informalización. Así se observa que Chaco presenta una tasa de 52% frente a Tierra del Fuego, que tiene una tasa de 13% (capítulo VI).

## 5. ¿Por qué, luego de la notable reducción del empleo no registrado entre 2003 y 2008, el empleo informal mantiene niveles relativamente elevados?

Gran parte de los avances en materia de formalización laboral ocurrieron principalmente entre 2003 y 2009, en tanto, en los años posteriores, se observó un relativo estancamiento de la dinámica previa, como producto en parte de la desaceleración en la creación de empleo asalariado formal luego de la crisis financiera internacional de 2009 (tema que se presenta en los capítulos II, III, VI, IX y X). En esta evolución se destaca el rol que tuvieron las políticas públicas, en particular las laborales. Asimismo, el crecimiento económico y el tipo de modelo macroeconómico adoptado, en el cual la restricción externa no fue un condicionante

hasta 2009, también generó un contexto propicio para el crecimiento del empleo formal (capítulos III, V, IX y XIV).

El empleo informal se encuentra concentrado en algunos segmentos del mercado laboral y de la economía donde las políticas públicas (como la inspección laboral) enfrentan ciertas dificultades adicionales para obtener resultados alentadores respecto de la formalización (capítulos II y IX). Además se observa un elevado nivel de movilidad laboral, aunque este sea menor en el sector formal, que dificulta todavía más el alcance de las políticas, particularmente en el sector informal (capítulos II, V y VI).

Por otra parte, luego de 2008, la dinámica del nivel de actividad ha sido más volátil y el crecimiento promedio más reducido. A pesar de algunos avances en la reducción de la heterogeneidad productiva, puede decirse que, en términos generales, la estructura productiva se ha modificado levemente. Este se ha constituido como un condicionante más, junto con otros factores, que contribuye con la agudización de la restricción externa en los últimos años y ha limitado las posibilidades de expansión de la producción y la generación de empleo de calidad, en cadenas productivas que originan más valor agregado pero requieren mayor proporción de insumos importados (capítulos III y X).

Además de la heterogeneidad estructural que se da en términos productivos, también existe una importante heterogeneidad en términos territoriales (no solo en relación con la estructura productiva sino también en términos institucionales, como la administración y la inspección del trabajo –a pesar de los esfuerzos y avances que se realizaron–, y respecto de la estructura del empleo), lo que también actúa como condicionante para la formalización (datos presentes en el capítulo VI).

## 6. ¿Cuáles son algunas de las barreras que se presentan para la formalización de la economía informal?

Las barreras que dificultan el camino hacia la formalización son varias y están asociadas con la heterogeneidad del fenómeno. A continuación se aporta evidencia y se analizan con mayor detalle las siguientes áreas: el desempeño macroeconómico, la estructura productiva, las calificaciones de los trabajadores informales, las instituciones laborales y la tolerancia social y los aspectos culturales.

### El desempeño macroeconómico

Factores de índole externa (crisis internacional y un menor crecimiento de los socios comerciales) e interna (como la alteración de los precios relativos junto a problemáticas vinculadas con el financiamiento) hicieron que el nivel de crecimiento

económico se tornara más moderado a partir de 2009. A diferencia de lo ocurrido durante el período 2003-2008, los problemas cambiarios y comerciales incidieron de manera negativa en la restricción externa (capítulos III y X).

El menor dinamismo de la economía se trasladó entonces al mercado de trabajo, lo que generó un menor crecimiento del empleo asalariado registrado –aunque incluso durante la crisis internacional se logró mantener el nivel de empleo– e impactó en la evolución descendente que había exhibido hasta entonces el empleo informal (capítulo X). La desaceleración del crecimiento golpeó fundamentalmente sobre la industria, en particular, en 2012. En este sector se redujo el número de empresas (especialmente micro y pequeñas, véase el capítulo X) y el empleo asalariado informal aumentó (a diferencia del empleo agregado que se mantuvo). No obstante, debido a las características sectoriales y los atributos de las unidades productivas del sector industrial, la reversión del aumento del empleo informal de los últimos años es algo que trasciende el crecimiento económico y demanda variadas y específicas intervenciones (véanse los capítulos VIII, IX y X).

### La estructura productiva

Entre 1964 y 1974, el sector manufacturero argentino registraba un proceso de crecimiento continuo por encima del resto de las actividades, que se conjugaba con un marcado aumento en los niveles de ocupación, salarios y productividad. Pero a mediados de la década de 1970 se produjo un brusco giro en la orientación de la política económica con la irrupción de un gobierno dictatorial, que se centró en la liberalización, particularmente del comercio, lo que en el plano productivo implicó una fuerte desarticulación del tejido industrial (capítulos III y X). En los años noventa este proceso de desarticulación continuó y, como consecuencia de ello, no solo se destruyeron eslabonamientos productivos, sino también procesos de aprendizaje y capacidades productivas. Estas transformaciones estructurales tendieron a incrementar las brechas externas (con los países avanzados) y las internas, acentuando la heterogeneidad estructural preexistente en lugar de avanzar hacia el *upgrading* o *catching up* (véase el capítulo X).

A pesar del crecimiento económico registrado durante los años dos mil, diversos estudios coinciden en señalar que las actividades más dinámicas solo han contribuido marginalmente a explicar el crecimiento, por su reducida participación en el PIB, mientras que aquellos sectores que lideraron el crecimiento de los años noventa han mantenido su peso relativo. Es por ello que, a pesar de los significativos avances recientes, Argentina aún continua presentando rasgos de industrialización fragmentada, debido a décadas de desarticulación y desintegración productiva, y que los cambios en la última década no han logrado superar las brechas de productividad inter e intrasectoriales y de la restricción externa recurrente, liderada

por la dependencia de las importaciones que posee su proceso de crecimiento (principalmente los energéticos), que se vio agravada luego de la crisis financiera internacional (capítulos III y X).

### Las calificaciones de los trabajadores informales

Los trabajadores informales presentan en su mayoría bajos niveles de calificación. También se observa que un elevado porcentaje de ellos se desempeña en pequeñas unidades productivas y en tareas de tipo no calificadas (Bertranou y Casanova, 2013). Esto parece indicar que las cuestiones productivas y las calificaciones de los trabajadores se encuentran altamente vinculadas entre sí al momento de explicar el fenómeno de la informalidad.

Sin embargo, como ya se mencionó, también existe evidencia empírica que muestra que los trabajadores informales presentan niveles de sobreeducación (en sus puestos de trabajo), lo que indica que si bien el bajo nivel educativo representa un condicionante para la formalización, en muchos casos, los trabajadores informales presentan un nivel educativo superior al que es requerido para el tipo de tareas que desempeñan. Por lo tanto, las cuestiones vinculadas con la estructura productiva y el tipo de puesto de trabajo que se genera en la economía serían un condicionante de primer orden (capítulo VII).

Por otra parte, si bien los factores que inciden en la tendencia de la informalidad son múltiples, se observa que la polarización de puestos de empleo (es decir, la reducción relativa de puestos de trabajo semicalificados) también puede haber contribuido con el aumento de la informalidad durante la década de 1990 y, más tarde, la reversión de este fenómeno en los años dos mil también puede haber colaborado con el cambio de tendencia de la informalidad (véase el capítulo IX). Esta reversión en la tendencia a la polarización de puestos de trabajo se dio fundamentalmente entre 2003 y 2006.

### Las instituciones laborales

Como se señaló anteriormente las instituciones laborales han desempeñado un papel relevante a la hora de explicar la caída en el empleo no registrado. No obstante, existe todavía un margen para su fortalecimiento en búsqueda de lograr mejores resultados. Vinculado con este último punto, en mayo de 2014, se sancionó la Ley N° 26.940 de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral, norma que, sobre la base de varios diagnósticos realizados por el MTEySS acerca del impacto de las políticas públicas en la dinámica del mercado de trabajo, redefine algunas políticas laborales y de mercado de trabajo (véase el capítulo IX).



Por un lado, la Ley N° 26.940 busca fortalecer la inspección laboral y reducir el impacto que podrían tener las diferentes capacidades que poseen las jurisdicciones subnacionales (en este caso, las provincias, que tienen potestades en materia de fiscalización laboral). Si se toma en cuenta que más allá de las diferencias en la estructura productiva y de empleo entre regiones, los diversos niveles de informalidad se explican principalmente por distintas propensiones a la registración laboral entre regiones (capítulo VI), el fortalecimiento de la inspección y de otras instituciones por medio de la articulación de acciones entre Nación y provincias podría alcanzar un impacto notable sobre la reducción del empleo no registrado.

Por otra parte, la Ley N° 26.940 crea, dentro del sistema de seguridad social, un régimen permanente de contribuciones para los microempleadores y readecua la política de reducciones temporales de las contribuciones patronales a la seguridad social, de tal modo que esta acción beneficie en mayor medida a las micro y a las pequeñas empresas. De este modo, se espera que tales medidas no solo alcancen una mayor progresividad (en cuanto benefician a empresas de menor escala productiva), sino que además tengan un mayor efecto sobre la generación de empleo formal, reduciendo el efecto sustitución (asociado con el empleo que se hubiese generado aun sin la nueva política) que tiene este tipo de acción en las empresas de mayor tamaño, junto con un menor costo fiscal (véase el capítulo IX).

Es importante señalar que esta nueva ley no es una legislación aislada sino que forma parte de un conjunto de leyes y otras normativas que permitieron revitalizar las instituciones laborales en Argentina, como el salario mínimo, la negociación colectiva y la inspección del trabajo, entre otras.

### La tolerancia social y los aspectos culturales

En algunos de los segmentos críticos de elevada informalidad ciertas normas de comportamiento y características intrínsecas de los propios sectores explican en gran medida los niveles y la persistencia de la informalidad. Particularmente, son relevantes estas situaciones en el caso del trabajo doméstico, la construcción y el sector rural. En estas actividades, existen determinadas pautas de comportamiento asignadas a los trabajadores y a los empleadores que propician que las relaciones laborales se basen en arreglos informales, en lugar de seguir la normativa laboral y de la seguridad social (capítulos II, VIII y XII).

## 7. ¿Qué elementos deben componer una estrategia integral para formalizar la economía informal?

Considerando los valiosos análisis y miradas que aportan los trabajos contenidos en esta compilación, puede concluirse que una estrategia exitosa destinada a

la reducción de la informalidad implica necesariamente un conjunto diverso de políticas que atiendan las heterogeneidades que caracterizan al fenómeno. Asimismo, es fundamental que las acciones sean encaradas no solo por el Estado, sino que también sean apoyadas y promocionadas por diversos actores, entre los que se destacan las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores (capítulo XIV).

### Política macroeconómica

El crecimiento económico no parece ser una condición suficiente para incentivar la reducción de la informalidad laboral aunque sí constituye una condición necesaria (capítulos II, X, XI y IX). En este sentido, un enfoque macroeconómico que permita mantener un nivel de crecimiento sostenido resulta clave para la generación de empleo decente pero también para fomentar la inversión y así incrementar la productividad y contribuir a la transformación productiva. Por otra parte, esto fortalecería el entramado productivo, permitiría lograr avances en la generación de bienes de capital y de alto contenido tecnológico para sustituir importaciones, generar cadenas de valor y superar los condicionantes que la “brecha externa” históricamente ha impuesto al crecimiento de la economía (capítulos III y X).

### Políticas para desarrollar y fortalecer el entramado productivo

Se recomienda fortalecer y diseñar nuevas políticas productivas que permitan desarrollar una estrategia destinada a elevar la productividad global de la economía –tanto a mediano como a largo plazo– y para reducir brechas entre los diferentes sectores y estratos de empresas (capítulos III y VIII). El incremento de productividad debe ser genuino, basado en la inversión productiva, y en la formación y capacitación de los trabajadores, es decir, sin jamás minar el bienestar ni el acceso a beneficios sociales por parte de los trabajadores (capítulo XI).

Estas acciones también deberían apuntar a reducir las brechas productivas regionales que se presentan en el país, pues ellas generan estructuras de empleo diferenciales y tienen, a la vez, impactos sobre la calidad del empleo, especialmente respecto de la registración laboral y los salarios (capítulo VI).

### Políticas laborales y de mercado de trabajo

El acceso a los derechos laborales debe ser una condición básica que garantice condiciones de igualdad con el fin de evitar distintas “clases” de trabajadores y trabajadoras que se diferencien por su grado de cobertura de la normativa laboral, el acceso a la seguridad social o a la representación sindical (capítulo XI).

Otro de los aspectos clave para avanzar en la formalización es la adopción, en el marco de una estrategia general, de acciones particulares destinadas a los segmentos de alta informalidad o donde las características del empleo y la actividad económica dificulten especialmente el alcance de los instrumentos tradicionales de formalización. En relación con este aspecto, resulta auspiciosa la Ley N° 26.940 de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral, sancionada en 2014, que fortalece y redefine una serie de políticas laborales y de mercado de trabajo, con el objeto de alcanzar un mayor impacto en determinados segmentos críticos del mercado de trabajo, como es el caso de los micro y los pequeños establecimientos (capítulo IX).

También, una mayor y mejor cobertura de la normativa laboral para ciertos colectivos particulares, tradicionalmente más vulnerables y expuestos a la informalidad, como es el caso de los trabajadores rurales y de los trabajadores domésticos (para quienes se establecieron nuevos regímenes que amplían sus derechos laborales), permitirá proyectar más posibilidades de regularización. Por otra parte, el diseño de instrumentos específicos, como los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, ha logrado facilitar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social en algunos segmentos críticos, como el rural (véase el capítulo XII).

### Concientización sobre la problemática de la informalidad y difusión de instrumentos para la formalización

Para la formalización del empleo en algunos segmentos críticos, donde ciertos instrumentos más tradicionales, como la inspección y los incentivos, tienen poca llegada, sería relevante reforzar las estrategias de divulgación de información acerca de la problemática de la informalidad, apuntando no solo a concientizar sobre la necesidad de alcanzar la regularización junto con las sanciones que implica su incumplimiento, sino también para acompañar a los trabajadores al momento de efectuar denuncias sobre trabajo no registrado (capítulo VIII). Por supuesto, a esto debe sumarse la difusión de cuáles son las herramientas y las acciones que el Estado pone a disposición de las empresas para facilitarles la transición hacia la formalidad.

## Bibliografía

- Beccaria, L. 2015. "Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal en Argentina", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou F. y Casanova, L. 2014a. "¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina? Experiencia reciente y perspectivas", *RiHumSo - Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de La Matanza, Año 3, N° 6, pp. 3-22.
- 2014b. *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Segunda edición. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- 2015. "Los segmentos críticos de la informalidad laboral en Argentina", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. 2013. "Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina", Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou F., González, R. y Casanova, L. 2015. "Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.
- Casanova, L., Lépore, E. y Schleser, D. 2015. "Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Coatz, D. y Sarabia, M. 2015. "La formalización del empleo mediante el fortalecimiento del entramado productivo. Cambio estructural y creación de empleo de calidad en los últimos cuarenta años", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Contartese, D., Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. 2015. "La informalidad laboral en Argentina. Nueva evidencia a partir de la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- De Miguel M. y Woyecheszen, S. 2015. "Estructura productiva e informalidad laboral", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Groisman, F. 2015. "Informalidad, ingresos laborales y papel del salario mínimo", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Jiménez, M. 2015. "Las condiciones de empleo y la informalidad laboral en el sector formal", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Jiménez, M. 2015. "Desbalance de calificaciones, polarización en la creación de empleo e informalidad: evidencia para Argentina", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.
- MTEySS. 2013. "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)", presentación realizada en las Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 25 y 26 de septiembre de 2013.
- MTEySS, UIA y CGT. 2015. "La visión de los actores del mundo del trabajo sobre la formalización laboral", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

- OIT. 2013a. "La transición de la economía informal a la economía formal", Informe V(1), 103ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- 2013b. "World of Work Report 2013. Repairing the economic and social fabric". Ginebra, International Labour Office.
  - 2014a. "La transición de la economía informal a la economía formal", Informe V(2), 103ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
  - 2014b. "La transición de la economía informal a la economía formal", Informe V(1), 104ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
  - 2014c. "Informality and the quality of employment in G20 countries", Informe preparado para el G20 "Labour and Employment Ministerial Meeting Melbourne", Australia, 10-11 de septiembre de 2014. International Labour Office.
- Paz, J. 2015. "Dimensión regional de la informalidad laboral y la segmentación en Argentina", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Zuccotti, G. 2015. "Economía informal y precariedad laboral: la centralidad de los derechos laborales en las estrategias de formalización", en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo.

# Cuarta Parte

Desafíos y perspectivas  
para el proceso de formalización





# Capítulo XIV

---

## La visión de los actores del mundo del trabajo sobre la formalización laboral

### 1. Mesa tripartita de cierre del III Seminario sobre economía informal en Argentina, 6 y 7 de octubre de 2013

#### Palabras del ministro Carlos Tomada

**S**i bien estoy habituado a escuchar los intercambios entre los interlocutores que suelen participar desde distintos ámbitos del mundo del trabajo, no es muy común participar en un panel donde se digan las cosas que se han dicho hoy aquí. Conozco a todas estas personas y para mí es un orgullo integrar esta mesa y haber escuchado lo que escuché.<sup>1</sup> En esta mesa está expresada la historia, el presente y el futuro y, fundamentalmente, la preocupación real de los actores sociales de la Argentina de hoy.

Quiero sumar a todo lo ya dicho que nuestro gobierno ha sido quien ha puesto de relevancia el tema de la informalidad en la agenda pública (debate que no existía cuando el fenómeno era del 50%) y que ha trabajado consistente y fuertemente para implementar políticas de crecimiento económico, uno de los elementos más importantes para dar combate al trabajo no registrado. Sin embargo, sabemos que no alcanza, porque ya hemos vivido momentos de crecimiento que no dieron como resultado la mejora de la calidad del empleo. Por ello, se pusieron en marcha, al mismo tiempo, políticas activas de empleo. No solo dirigidas a la inclusión social y a la generación de nuevos puestos de trabajo, sino también a priorizar el trabajo decente. Hay políticas dirigidas a la concientización de derechos y obligaciones, a la fiscalización y a la simplificación en la registración. Todas estas son acciones que apuntan a señalar lo que para nosotros es un tema fundamental: que el nivel

---

1 El ministro de Trabajo Carlos Tomada se refiere a la presentación de Noemí Rial, Secretaria de Trabajo, y a las ponencias de los demás miembros del panel y el posterior debate. El ministro fue quien cerró el panel de expositores y abrió el debate final con todos los participantes del seminario.



y la calidad del empleo constituyen variables fundamentales para nuestra política económica.

Para nuestro Gobierno, la informalidad es un problema, no una solución, como lo fue durante mucho tiempo, tal vez desde el 24 de marzo de 1976. Por otra parte, tampoco la informalidad es un “mandato bíblico”. No debemos aceptar a la informalidad como un hecho más de nuestra realidad cotidiana. Por ello, este Gobierno implementó y continúa implementando una batería de acciones para promover el trabajo registrado.

Quiero señalar que es la primera vez que en Argentina se pone en marcha un programa de combate al trabajo no registrado. Este fue anunciado en octubre de 2003 por el presidente Néstor Kirchner en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno. Nunca antes un Presidente de la Nación había hablado en el Salón Blanco sobre el trabajo no registrado, sobre la responsabilidad del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios, en primer término. Es mucho lo que se ha hecho durante estos años y, por supuesto, queda mucho por avanzar.

Esta reunión, como tantas otras que están llevando a cabo las organizaciones sindicales y el sector empresario, muestra que actualmente existe un mayor compromiso por parte de todos. Por eso podemos decir que hoy, al momento de apreciar la creación de empleo neto, de diez puestos de trabajo, nueve son registrados. En los años noventa, de diez puestos netos que se creaban, ocho eran no registrados y solamente dos, registrados. Hubo una época en que se pensaba que el trabajo no registrado era una alternativa más, una solución, pero nosotros hemos venido a sostener que, en la Argentina, no solamente *vamos por más trabajo*, lo que ya ha ocurrido, sino que también, y al mismo tiempo, necesitamos mejorar la calidad del empleo.

No nos satisface de ninguna manera un 34% de empleo asalariado no registrado. Por eso estamos trabajando para implementar una nueva etapa. ¿Por qué una nueva etapa? Porque es mucho lo que se hizo para que el trabajo no registrado retrocediera por primera vez en nuestro país de manera sistemática durante ya más de una década, pero además porque ha llegado el momento de poner en marcha un plan que dé mayor cuenta de la heterogeneidad que presenta esta problemática.

En este sentido, comentaré brevemente algunos lineamientos de la propuesta de ley sobre la promoción del trabajo registrado y la prevención del fraude laboral.

- Habitualmente se realiza una simplificación considerando que el trabajo no registrado es homogéneo, sin embargo, no es así. Esta temática es mucho más compleja en su génesis y en sus modos de manifestarse. Los lineamientos del nuevo abordaje surgen de un diagnóstico a partir de estudios realizados por

el Ministerio de Trabajo. Así, teniendo en cuenta los relevamientos estadísticos y los análisis realizados, se puede afirmar que aproximadamente un tercio del trabajo no registrado se ubica en las empresas formales. En los tiempos del “pleno empleo”, cuando la amplia mayoría de los puestos eran registrados, también había empleo no registrado, aunque fuera en una baja proporción. Pero una cosa era “ese trabajo no registrado” y otra cosa es al que me refiero en la actualidad, el cual se verifica en las empresas formales que se manejan dentro de la economía formal. Para reducir este tipo de trabajo no registrado hemos planteado la expansión de la fiscalización, pero, al mismo tiempo, la generación de un registro público de empleadores con sanciones laborales, que permita dar cuenta de aquellos que se encuentran en la informalidad por razones que no son las de subsistencia.

- Existe otro sector que concentra a cerca del 40% del empleo informal y que se registra en el conjunto de las empresas informales. En este caso, me refiero a la informalidad o al no registro en empresas que, muchas veces, son solo de subsistencia (si bien algunas no lo son tanto). En este grupo se concentran, por ejemplo, algunos emprendimientos que tienen dificultades para registrar a sus empleados, pero que están en condiciones de hacerlo. En el marco de este conjunto de nuevas acciones, destinadas a estas situaciones, hemos determinado lo siguiente: vamos a reducir de manera permanente las contribuciones a la seguridad social a las microempresas de hasta cinco trabajadores. Pero que quede claro: con esta medida los trabajadores que pasarán a estar registrados van a tener todos los derechos laborales y previsionales previstos en la ley. Es decir, todos los derechos que hoy se les niegan, por no estar registrados.

Estamos pensando en aquellas unidades productivas que son, básicamente, de subsistencia, como los quioscos, almacenes, supermercados, pequeños emprendimientos gastronómicos, todos sectores que tenemos que sumar a la cultura del trabajo. Se trata de un esfuerzo muy importante desde el Estado para que estos sectores regularicen sus empresas y a sus trabajadores. Estamos apuntando a un segmento de empleadores relevante, ya que representa a alrededor del 50% de las empresas de Argentina, además de constituir un sector muy dinámico en la generación de empleo. Con estas medidas, nuestro objetivo no es la generación de empleo, sino la registración de los trabajadores que están en situación irregular. Se trata del pasaje de los *no derechos* a, como siempre dice la Presidenta, “la extensión de los derechos”, es decir, a gozar de los mismos derechos que tienen todos los trabajadores.

Por otro lado, también hemos pensado en acciones dirigidas a las tercerizaciones fraudulentas. No hemos dicho, ni nunca se ha afirmado, que lo fraudulento sea la tercerización o la subcontratación en sí mismas, sino el uso que se hace de estas estrategias para incurrir en el fraude laboral. Para ocuparnos de tal problemática, hemos considerado la creación de una Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular, ya que no se trata de un fenómeno sencillo de detectar. Sin duda, en la actualidad se requiere en muchos casos de la subcontratación y la tercerización como formas de organizar la producción, pero sobre lo que todos estamos de acuerdo es que no queremos que estas figuras se sigan usando para estafar laboralmente, tanto a los trabajadores como al fisco. Existen mecanismos ya instituidos, nosotros haremos inspecciones más inteligentes. Pero también hay una cuota de responsabilidad que queda en manos de la negociación colectiva y otra que debe formar parte del diálogo entre los actores sociales, con el fin de impedir el uso de estas estrategias productivas para evadir las responsabilidades o eludir el pago de determinadas obligaciones.

- En tercer lugar, sabemos que un 25% de trabajo no registrado se concentra entre quienes se desempeñan en casas particulares. Allí hay una gran tarea por hacer, que la vamos a encarar del mismo modo que hicimos con el trabajo rural. Empezaremos por otorgar a estas personas ocupadas los mismos derechos que tiene cualquier trabajador. Nadie puede explicar por qué, en la actualidad, estos asalariados no son portadores de los derechos que les corresponden. Nosotros hemos modificado la legislación para equiparar derechos, pero también vamos a trabajar en formas de intervención sobre estos colectivos, a los cuales es más complejo acceder. En esta tarea nos hemos encontrado con muchos obstáculos, pero seguimos diseñando modos para incidir tanto en la formalización del trabajo rural como sobre aquel que se realiza en casas particulares.

La meta que persigue el Gobierno es que cada vez haya mayor inclusión y más trabajo. Creemos y necesitamos del empleo de calidad como un factor del desarrollo, no como un gesto de solidaridad. Este es un modelo que se centra en la inclusión social y para eso –y por eso– encaramos nuestra tarea todos los días.

Estamos trabajando mucho, lo vamos a seguir haciendo. Hemos alcanzado importantes consensos, es más, incluso la propuesta del Gobierno va a ser complementada con otras propuestas, lo que generará una sinergia que valoramos mucho. Esto no quiero –ni puedo– escindirlo del ejercicio pleno de treinta años de democracia. Yo creo que lo que estamos haciendo también es producto de ello. La recuperación de la cultura del trabajo y este debate que estamos desarrollando se pueden dar

en este momento, porque hemos transitado tres décadas continuas de convivencia democrática. Aunque parezca mentira, me acordaba de una frase de Raúl Alfonsín, sobre la cual se burlaron muchos. Pero es totalmente cierto que con la democracia se educa, se cura y se come ... y –yo agregó– que también se puede mejorar la calidad del empleo, siempre que tengamos un Gobierno que impulse y se ocupe de la extensión de derechos entre todos los argentinos.

### Palabras de Daniel Funes de Rioja

También es un honor para mí participar de la mesa y agradezco esta intervención junto con tan distinguidos panelistas. Brevemente, me voy a referir al plano internacional y luego al nacional.

Creo que en la OIT se vivía una especie de nirvana, el nirvana del trabajo formal, hasta que se planteó un debate sobre el trabajo doméstico, que luego finalizó en un convenio, complejo, porque desde el sector empleador no había voluntarios para discutirlo, ya que nuestra experiencia se vincula más bien con el sector industrial o con el de servicios. En realidad, este problema tiene en el mundo más sombras que luces, en determinadas áreas o zonas, por ejemplo, el trabajo doméstico está muy cerca de las formas del trabajo forzoso (por cuestiones de hecho, culturales o religiosas, entre otras), con lo cual se trataba de un debate que generaba muchas dudas sobre cómo se llevaría a cabo, pero afortunadamente fue exitoso y se obtuvieron resultados. Nosotros, desde el sector empleador, pusimos el debate de la informalidad sobre la mesa, a partir de la siguiente secuencia:

- hablar de incentivos o transición hacia la formalización, porque el objetivo no es “llorar” por la informalidad, sino efectivizar la transición;
- tratar el tema de las micro y pequeñas empresas, que ya se ha discutido muchas veces en la OIT y, sin embargo, en los últimos veinte años hay muchas cosas que han ido cambiando;
- y dialogar sobre las cadenas de suministros.

Estamos dispuestos a tratar estos tres temas desde una lógica de la formalidad, de la sustentabilidad de las PyMEs y, después, viendo y analizando los problemas en las cadenas de suministros internacionales. Para ello, como premisa, estamos convencidos de que no puede haber un trabajador formal si la empresa que le da trabajo es informal. En otras palabras, lo que quiero decir es que si no hay “una empresa decente” no existen posibilidades de que exista “un trabajador decente”. En la resolución que surgió como consecuencia del debate que se hizo en 2007

sobre la empresa sustentable, llegamos a un acuerdo con los trabajadores a nivel internacional y, hoy, este tema figura en la agenda de la OIT.

Tampoco existe una sola clase de informalidad, así como no había un solo problema al debatir la situación del servicio doméstico. Es muy distinta la informalidad asiática de la africana, e incluso en el interior de África es muy distinta entre los diversos países. Lo que para nosotros es informal para algunos de ellos es formal. En este sentido, respecto de la conceptualización, debemos alcanzar acuerdos y tener una base que nos dé cierto grado de certeza. Un ejemplo sobre esta cuestión es el de la problemática asiática, donde un país como India cuenta con el 93% de su población ocupada en la informalidad. Sin embargo, este dato no puede compararse, quizá, con nuestro 34,5%, ya que nuestra cifra es tan grave como el 93% lo es para ellos, debido entre otras variables a los aspectos culturales.

Aclaro este punto, porque, como todo esto tiene que ser universal, hay que tener muy en cuenta estos marcos. Por eso se llamó a una reunión de expertos que inaugurara la discusión, la que luego se desarrollaría durante la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en 2014, donde se trabajó, entre otros, el tema de la informalidad, con vistas a analizar si es posible diseñar algún instrumento de recomendación de políticas que sea básicamente no normativo, ya que por ley podemos decir que “todo tiene que ser bueno” y, sin embargo, ello no significa que la realidad se vaya a comportar de esa manera.

El enfoque internacional que se le ha dado a este tema –y que espero sea exitoso– es muy racional, lógico y consensuado. Finalmente, para concluir con la apreciación de lo que ocurre en el plano internacional, hay que poner el acento en los siguientes elementos:

- en primer lugar, desde el sector empleador, en el modelo de transición visualizamos lo siguiente: ¿cómo se hace emerger al microempresario y al cuenta-propista para que ingresen en el mundo formal y para que a partir de ahí se siga la lógica de que se formalicen ellos, sus empresas y sus trabajadores? Lo que se aprecia, de acuerdo con datos de la CEPAL y del Banco Mundial, es que hay una cantidad de obstáculos o restricciones, desde el punto de vista de la inscripción de una empresa (cuánto tarda en constituirse o cuáles son los procedimientos para su eventual concurso y convocatoria), ya que una característica de las PyMEs es su fragilidad, el tiempo de vida, en general mucho más corto, que depende del nivel de madurez de una economía y también de las cuestiones macroeconómicas que la rodean;
- en segundo lugar, es necesario tratar el punto de vista fiscal. En este sentido, es imprescindible tener una cadena impositiva lógica, tomando en cuenta que,

normalmente, por lo menos en su etapa de gestación, las microempresas son de baja tecnología, cuentan con alta participación de mano de obra y están mucho más expuestas a las cuestiones de mercado.

Por lo tanto, consideramos que estos dos factores deben ser tenidos en cuenta durante el debate sobre la transición hacia la formalidad.

Por otra parte, antes de sumergirnos en el análisis del plano nacional, quería comentar que la semana próxima en Colombia, en Medellín, estamos propiciando entre el brazo sindical de la OEA y el brazo empresarial el modo de obtener una declaración conjunta relativa a este tema, tal como hemos hecho y venimos haciendo en el G-20, entre el B-20 y el Labor 20. Con esto quiero decir que el tema está en la agenda de la OIT, es prioridad del G20 (detrás del tema del empleo joven, que constituye la temática más fuerte) y también en la agenda de las Américas, porque la dirección regional de la OIT ha manifestado su interés en trabajar el tema a nivel regional, como preparación de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2014.

Vuelvo a reiterar que nosotros, los empresarios, en conjunto, pusimos la problemática sobre la mesa. Por lo tanto, y ahora vuelvo al plano nacional, nos entusiasamos mucho cuando el Gobierno argentino decidió que se tratara este tema, porque nosotros, primero que nada, representamos a la economía formal, pero sabemos que no hay cosa más contradictoria que la dualidad entre la formalidad y la informalidad. Estoy convencido de que ser un país desarrollado con estas tasas (que ascienden a más de un tercio de la población ocupada) es imposible. Aspiramos al desarrollo. Queremos gente incluida, no excluida. En este contexto, el Gobierno introdujo los ejes y yo quiero, a continuación, enumerar y remarcar una serie de aspectos a discutir, con absoluta franqueza.

En primer lugar, sobre fortalecer la inspección del trabajo, estamos completamente de acuerdo. Nosotros queremos un Estado eficaz. Efectivamente, queremos que inspeccione el Estado y, además, que se encuentre en condiciones de hacerlo. Respecto de este tema, notamos que el federalismo en muchas cosas es débil, por ejemplo, la capacidad de inspección y la formación de los inspectores son muy diferentes según los distintos tipos de jurisdicción. Respecto de las garantías jurídicas, muchas veces preferimos la inspección nacional y no la provincial. Entonces, se nos presentan dos caminos: o se coordina mejor o se refuerza el poder de la inspección provincial.

En este sentido, quiero aclarar una cosa, negativa, pero sincera: a veces ocurre que en las provincias la necesidad empuja al gobierno local a tutelar formas de producción o de trabajo que son irregulares, como cooperativas que no son auténticas cooperativas, entre otros casos. Por eso, hemos preferido plantearle este tema al Gobierno nacional, diciéndole: "nosotros en las cadenas de producción –hablo ahora

como presidente de una central de la agroindustria– sabemos lo que pasa adentro de una fábrica, pero hay pasos anteriores donde no sabemos qué ocurre, pero sí vemos que la necesidad y la urgencia se imponen y llevan a ciertas desviaciones, que son patologías, y aspiramos a que se corrijan”.

Además, sobre todo para el papel de los exportadores (y para ser competitivos en general), están las barreras paraarancelarias en el exterior. En estos sectores, nos frenan y nos dicen “¿hay trabajo infantil?”, y decimos que no, pero lo cierto es que no hay una correcta certificación sobre esto y necesitamos que alguien la haga. Sin duda, este es un ámbito de incumbencia del Estado y no de los sindicatos.

En segundo lugar, se encuentra el tema de la registración y el tema fiscal, que están enlazados entre sí y, a la vez, con la fiscalidad provincial y municipal. Tenemos impuestos al trabajo de carácter municipal, que dependen de la creatividad de los intendentes, y esto genera distorsiones de tipo “pago o no pago, me establezco o no, me voy a otro lado o qué hago” y esto es malo, sobre todo en lo ligado a la producción en origen. Estoy de acuerdo con el debate de la registración, pero distingamos corderos de leones. El tema de la tercerización no es fraudulenta *per se*, pero esto no quiere decir que no haya situaciones de fraude, por lo tanto, hay que focalizar bien el problema. Bajo este prisma, estamos de acuerdo en debatir los temas y buscar espacios para generar una normativa para las PyMEs que facilite su inserción y permanencia, desde una lógica que busque concretar un calendario y metas en el sendero de la formalización y hacia adelante. Esta es una aspiración que compartimos con el Gobierno, con los trabajadores y con todos los empresarios.

### Palabras de Andrés Rodríguez

Buenas tardes a todos, agradezco esta invitación. Sabemos que está en vigencia una convocatoria importante del Gobierno nacional por medio del diálogo social tripartito y que ya se ha llegado a soluciones efectivas, a partir de la decisión política de la señora Presidenta. Efectivamente uno de los temas que nos toca profundizar ahora es el de la informalidad en el trabajo, y hablar de este problema viene bien, porque ayer se reunió el Consejo Directivo de la CGT y aprobó un documento, al que voy a dar lectura directamente, porque allí están los conceptos fundamentales que nosotros concebimos sobre esta materia y, tal vez, algunas líneas para ser especialmente tomadas en cuenta, con el fin de operar soluciones concretas.

Más allá de que se sabe que hay que avanzar de manera gradual, nos parece importante aclarar con mucho énfasis que la informalidad constituye un flagelo que es imprescindible desterrar de manera cabal y absoluta. Cito, a continuación, el documento de la CGT del que les hablaba:

«Resulta estratégico a los intereses de los trabajadores, el tránsito de la informalidad hacia la formalidad. En este sentido, somos los trabajadores quienes padecemos los efectos de economías duales que se traducen en sociedades duales y, consecuentemente, en trabajadores y trabajadoras con acceso pleno a los derechos y sin ellos. En este sentido, no podemos más que reconocer la tarea que lleva adelante la OIT. El reciente lanzamiento del programa para formalización de la informalidad, el FORLAC, resalta en la agenda internacional la necesidad de ocuparse impostergablemente de la cuestión de la calidad del trabajo. En definitiva, para el movimiento sindical, cuando hablamos de informalidad, sea cual fuere la categorización o forma que adquiera esta, debemos entender que su consecuencia es el déficit de trabajo decente que acarrea. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, nos recuerda que empleo, normas, protección social y diálogo social son los elementos constitutivos del trabajo decente y, como tal, están inseparable e íntimamente relacionados entre sí.

»No es difícil entonces entender por qué reivindicamos las políticas de tránsito hacia la formalización del trabajo. La informalidad laboral equivale al incumplimiento de normas, se traduce en desprotección social y falta de cobertura y, fundamentalmente, configura un urgente problema a resolver: la desigualdad existente entre los trabajadores. En este escenario coexisten trabajadores alcanzados por las negociaciones colectivas, portadoras de derechos laborales, derechos a la representación y a la asociación sindical y derechos a la seguridad social accesibles, a partir de sistemas contributivos con centro en el empleo y, por otro lado, trabajadores precarios sin relaciones laborales visibles, a los que se les vedan o restringen los derechos vinculados con el trabajo.

»Es claro que la modalidad de inclusión de estos trabajadores desprotegidos debe ser con el trabajo, aunque no sea con exclusividad del trabajo asalariado. La magnitud de la economía informal, como el trabajo precario dentro de la economía formal, adquiere tal entidad que requiere del desarrollo de políticas que transformen el entorno y promuevan igualdad en la protección social. En esto resulta vital el rol y protagonismo del Estado, a través del desarrollo de políticas activas de inclusión y protección social, y de los trabajadores, como partícipes y protagonistas de estas políticas.

»Valoramos como condición necesaria, el cambio de paradigma económico productivo operado en nuestro país después de la debacle sociopolítica del año 2001. El crecimiento económico, el énfasis en un modelo productivo con centralidad en el trabajo y el enfoque de derechos fueron elementos indispensables para la recuperación económica y social de la Argentina. Estas fueron



condiciones de primer orden para la recuperación, sin embargo, observan límites. El aumento del ingreso disponible del país mejora el entorno, pero no garantiza un grado óptimo de equidad. El apoyo de políticas que permitan sostener el consumo como suma del mantenimiento del empleo y del acceso a prestaciones por parte de las poblaciones en estado de necesidad supone una ayuda significativa en la función de estabilización de los ciclos económicos y transforma el crecimiento económico en desarrollo humano. Es necesario reconocer el problema de la informalidad como la resultante de la acumulación de políticas de desprotección, que en el pasado hicieron de ella un fenómeno de naturaleza heterogénea y que hoy, con diferentes grados de precariedad, se presenta y corta transversalmente a muchas actividades. La adopción de normas protectoras de la relación de trabajo por parte de las autoridades públicas y la garantía de su cumplimiento por todos los actores es esencial, porque de otra forma se genera un efecto perverso que favorece la ilegalidad y la competencia desleal entre las empresas, mediante menores costos comparados, que terminan afectando los derechos sindicales y potencian el aumento de la informalidad. Para ello, resulta vital el compromiso y la presencia de un servicio de inspección moderno, que atienda la evolución de la estructura económica argentina. La presencia inspectiva con el fin de comprobar la existencia de fraude laboral, por medio de figuras tales como la subcontratación o tercerización debe contemplar la trazabilidad de las cadenas de valor, las que en muchos casos esconden eslabones de precarización e informalidad económica y laboral. En un país federal como el nuestro, un eficiente ejercicio del poder de policía laboral impone la necesaria articulación entre los estados provinciales y el federal, para superar asimetrías y garantizar un estándar común en los niveles de control y generación de riesgo subjetivos, elementos sin los cuales se diluye la inducción al cumplimiento espontáneo y se anarquiza el accionar sancionatorio.

»Nuestro país tuvo importantes avances en materia de empleo y también respecto de la regularización tanto del empleo no registrado como de la formalización de actividades productivas, pero asistimos a una meseta que impide mejorar estos indicadores. En oportunidad de la adopción de la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos nacionales de protección social, el movimiento sindical internacional planteó algunos interrogantes que la misma recomendación recoge. Para avanzar hacia sistemas integrales de protección social posibles y sostenibles en el tiempo, debemos promover la formalización de la economía informal y la regularización de los empleos no registrados en la economía formal. Y decimos *debemos*, por el compromiso y participación en las instancias de diálogo que permitan conceder a la política pública de la indispensable calidad institucional para alcanzar el éxito en tal cometido. Pero

los trabajadores tenemos clara la obligación empleadora en la registración y declaración del empleo y la responsabilidad del Estado en el control y cumplimiento de las relaciones laborales. Debemos entonces plantearnos como objetivo la promoción de políticas articuladas e interministeriales a favor de la formalización de actividades económicas como herramientas de inclusión social y no como un componente meramente asistencial.

»En cualquier situación, no es posible plantear ningún esquema de cobertura socialmente justa, políticamente viable y económicamente sustentable, sin profundizar en el debate acerca de su financiación. En ningún caso la composición de la financiación de los sistemas de seguridad social es neutral a los intereses de los trabajadores. De allí la necesidad de recuperar el rol central de la contributividad. Para el caso de los trabajadores no declarados, en empresas formalmente inscriptas, sin aquella forma de contratación que simula trabajo independiente, como una forma de fortalecer la acción de los trabajadores, generando derechos que van más allá del mero acceso a las prestaciones de la seguridad social y que incluyen la promoción del trabajo decente por medio del fomento de la negociación colectiva y el impulso a la sindicalización y participación en las organizaciones. En el caso del trabajo legítimamente autónomo o independiente, la estrategia es encontrar los esquemas contributivos que segmenten las contribuciones por niveles de ingreso, atendándose especialmente al sistema de desincentivos históricos a la inscripción, que caracteriza a estos regímenes.

»En este orden de ideas es necesario recordar que el desafío de las políticas sociales es lograr sistemas que brinden cobertura efectiva al conjunto de la población, atendiendo sus dos dimensiones, a saber: la horizontal, que comprende las garantías de seguridad económica y acceso de toda la población a los servicios y coberturas esenciales, como educación, salud, protección de la maternidad y niñez, contingencias de vejez, invalidez y muerte; y la vertical, que busca proveer a la población trabajadora y a su familia de coberturas plenas de todas las contingencias sociales acorde con su naturaleza contributiva. Esta concepción armónica e integrada de la seguridad social en sus dos aspectos, asistencial y contributivo, pretende ratificar un paradigma esencial, a saber: que el trabajo decente es el ordenador social por antonomasia y que, por ello, las prestaciones contributivas financiadas por los colectivos laborales son la mejor alternativa de cobertura a las contingencias sociales, que las mismas deben ser consideradas como una parte indivisible de la relación laboral, asumiendo que el salario actual o de bolsillo tiene idéntica jerarquía e importancia que el salario diferido, siendo ambos de naturaleza alimentaria.

»Por su parte, la dimensión asistencial de la seguridad social, financiada con impuestos y tendiente a asegurar un piso mínimo de cobertura, debe focalizarse en los colectivos sociales más desprotegidos, buscando su inclusión social y el acceso a condiciones de vida digna como primer escalón hacia el desarrollo social sustentable, estadio que solo puede alcanzarse a través de la promoción y tutela del trabajo decente. En este sentido, hoy el mayor desafío es lograr una sustantiva reducción en la informalidad laboral, tomando en cuenta que los valores actuales resultan absolutamente incompatibles con el objetivo de progreso y promoción social sustentable, que solo puede lograrse a través del trabajo de calidad para toda la población económicamente activa. Es por estas razones, entre otras, que valoramos la utilidad de este encuentro, como así también la oportunidad.

»El año entrante la Conferencia Internacional del Trabajo discutirá la formalización de la economía informal (en referencia a 2014), y a los trabajadores nos interesa que esto esté enmarcado en algunos presupuestos de hierro, como trabajo, derechos e igualdad de oportunidades para todos.

Confederación General del Trabajo»

Más allá de la importancia de estos conceptos, con los que vamos a ir a discutir, como corresponde, con el sector empresarial y el Estado, hay algunas otras cuestiones vitales, relacionadas con la informalidad. Una de ellas es invertir como corresponde –y esta responsabilidad es de todos, no solo del Estado– en la formación profesional y el recupero real de la calificación de los trabajadores. Porque si hay algún incentivo, al menos transitorio, hablando de incentivo económico, este deberá ser a cambio fidedigno de recuperar, como tiene que ser, la calificación laboral que se ha perdido en Argentina, como producto de las políticas liberales y globales que han afectado la cultura del trabajo, aquello que hoy más necesitamos en nuestro país.

### Palabras de Stella Maldonado

Muchísimas gracias por la posibilidad de integrar esta mesa tan significativa, en este tema tan sentido por los trabajadores y por nuestra Central, el que ha sido motivo durante mucho tiempo de reclamo, de lucha, de negociación y que ahora nos encuentra en una etapa en la que estamos pudiendo alcanzar avances significativos. Creo que la intervención de la doctora Noemí Rial (mediante su presentación en otro panel del seminario) nos ha ubicado muy claramente acerca del punto de dónde venimos, hacia dónde vamos y cuáles son los desafíos que se manifiestan por delante, en materia de resolver esta situación que todavía es compleja y grave, incluso a pesar de los enormes avances, en relación con la todavía alta tasa de empleo no registrado que tenemos en nuestro país.

Quisiera hacer una reflexión pertinente: pensar todos juntos de dónde venimos, desde el punto más álgido de la crisis política, económica, social y cultural que estalló en los años 2001 y 2002 y, si bien no voy a abundar en estos datos, creo que tenemos que recordarlos y que por cierto en este encuentro han sido lo suficientemente tratados. Pero ... ¿cómo fue que llegamos a eso? Porque eso tiene que ver con potenciar y darle valor a lo que hemos podido conseguir conjuntamente y concertadamente entre el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de los trabajadores.

Tengo que hablar necesariamente, y me remonto a 1974, a antes del golpe de Estado y de la dictadura genocida, cuando nosotros teníamos pleno empleo, las cifras de trabajo no registrado eran insignificantes y gozábamos de una distribución de la riqueza que estaba cerca del *fifty-fifty*. Por lo tanto –y aunque sea redundante, igual lo voy a decir– queda cada día más claro que la dictadura vino a terminar con ese modelo económico, social y cultural, y que para ello no vaciló en barrer con todas las organizaciones populares, militantes y todos sus cuadros más significativos, ni en desarticular un aparato productivo.

Siempre es muy bueno recordar la carta de Rodolfo Walsh a la Junta militar, cuando al cumplirse el primer año de la dictadura, describe las políticas, hablando de la miseria planificada. Creo que esa miseria planificada que significaron las políticas económicas de Martínez de Hoz, que ha muerto procesado gracias a las definiciones políticas del Gobierno, en convergencia con largos años de luchas populares, significaron que daba lo mismo fabricar caramelos que acero y, cuando estalla la crisis de 2001-2002, lo que termina de estallar son las consecuencias de aquello, sumado al neoliberalismo salvaje de los años noventa. Es importante incorporar esta parte a la descripción, así le damos valor a lo conseguido colectivamente, durante todos estos años.

Refiriéndonos concretamente al trabajo registrado, como Central de los Trabajadores de la Argentina, fuimos parte de la resistencia a las políticas neoliberales. Luego, por supuesto, el trabajo registrado ha sido motivo de nuestras demandas inmediatamente que se produjo el cambio de etapa histórica, cuando mediante la enorme creación de empleo, una buena parte del cual fue empleo registrado, se repotenciaron las negociaciones colectivas. La cuestión de la lucha contra el trabajo no registrado siempre ha sido uno de los puntos en los que más hemos intentado que se pudiera avanzar.

Los datos sobre cómo se han mejorado estos indicadores son significativos, respecto de 2001-2002. Pero tenemos que decir, claramente, que una tasa del 34,5% es aún muy alta, sobre todo en términos humanos, no en números. Estamos hablando de una enorme cantidad de trabajadores con empleo sin derechos, porque de eso se trata, es trabajo sin ningún tipo de derechos: ni salud ni seguridad social ni poder

sindical. Es una importante deuda que tiene la democracia, y creo que vale la pena decirlo en estos términos, ya que en esta semana se recuerdan los 30 años de vida democrática, con gobiernos elegidos por el voto popular.

Todos coincidimos en el enorme valor de tener 30 años continuados de democracia, la que avanzó mediante la restitución y ampliación de derechos, pero que, sin dudas, también tiene deudas y, en este contexto, el trabajo no registrado es una de ellas. Por eso se celebra que se pueda avanzar sobre estos temas, además, con nuevas políticas, con políticas más precisas, con cierta sintonía fina.

En este sentido, participamos activamente de esta iniciativa del tripartismo sobre la articulación de políticas entre centrales de trabajadores y de empleadores, para lo cual pudimos aportar datos, opiniones y propuestas. Creemos que tenemos muy buenas condiciones para avanzar en esta materia, para poder alcanzar un 25%, según la meta planteada por Noemí Rial, en su reciente presentación en este Seminario.

Como estamos en la etapa de afinar la punta del lápiz, es importante trabajar con equipos técnicos y con la participación activa de las organizaciones de los trabajadores, respecto de hacer políticas más sofisticadas que abarquen la totalidad de la cadena: desde los primeros eslabones de la cadena productiva, hasta los de distribución y la comercialización. Nosotros creemos que hay que detectar el trabajo no registrado en cada uno de los eslabones, mediante medidas que se van a vincular con políticas comerciales y con responsabilidades de la AFIP. Por supuesto, creemos que la potenciación de la articulación de las distintas ramas del Estado es una de las herramientas estratégicas del Gobierno para atacar el problema del trabajo no registrado, así como para cualquier otro problema.

Nos gusta esta idea de apuntar fuertemente a la responsabilidad empresarial. En este sentido, los trabajadores organizados en nuestros sindicatos tenemos mucho para hacer. Creemos importante la posibilidad de que exista una especie de Veraz (como registro de faltas), ya que la visibilización pública del incumplimiento de la ley es muy importante.

Particularmente en el caso de la CTERA, estamos desarrollando un programa de formación y sensibilización de delegados de escuela sobre trabajo infantil, sobre la nueva ley que penaliza el trabajo infantil, y también sobre la registración de los trabajadores y las trabajadoras de casas particulares.

También creemos que debiera considerarse el tema del trabajo no registrado en el sector público. Hay contratos precarios, subregistración, tanto en el Estado nacional, como en las provincias y especialmente en el nivel municipal. Tenemos el ejemplo de provincias enteras donde el trabajo de limpieza y mantenimiento de las escuelas es realizado por personas que perciben planes sociales, quienes reemplazan el trabajo público genuino. Esto debe ser tomado como parte del debate que se da

en el marco del Consejo Federal del Trabajo, para que, en conjunto, se elaboren políticas que avancen en este campo.

Por supuesto que al hablar de lo que todavía falta no perdemos de vista todo lo que ya pasó y, sobre todo, de qué coyuntura venimos, por eso hice una breve referencia a 1974.

## 2. Visiones compartidas entre los actores del mundo del trabajo sobre el fenómeno de la informalidad: consecuencias, diagnóstico y políticas

Esta sección, elaborada conjuntamente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA), tiene por objetivo presentar, brevemente, las visiones compartidas acerca del fenómeno de la informalidad, en relación con sus dimensiones más relevantes.

Estas dimensiones son: las consecuencias de la informalidad, el diagnóstico respecto de la extensión y las características de la informalidad y las políticas públicas que buscan favorecer la transición hacia la formalidad. El siguiente conjunto de reflexiones toma como base las ponencias y los debates desarrollados durante el III Seminario sobre economía informal (realizado en noviembre de 2013, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Además, esta sección ha sido enriquecida por los aportes del MTEySS, la UIA y la CGT-RA. Finalmente, se debe destacar que el contenido ha sido analizado por los constituyentes tripartitos de la OIT en Argentina, en el marco de las reuniones del Grupo de Seguimiento del Programa de Trabajo Decente por País para Argentina 2012-2015.

### Coincidencias sobre las consecuencias de la informalidad

La informalidad tiene serias consecuencias para los trabajadores, las empresas y, también, en términos más generales, para la economía y la sociedad.

Por un lado, la informalidad representa un déficit de trabajo decente, que limita el acceso de los trabajadores a los beneficios de la protección social, los derechos laborales y la representación sindical, entre otros aspectos. Por otro lado, también afecta las posibilidades de desarrollo de algunas empresas además de significar una competencia desleal para otras.

Asimismo, los niveles actuales de informalidad laboral, a pesar de los avances registrados en los últimos años, aún son elevados para una economía que aspira al desarrollo, así como para lograr mayores avances en la inclusión social.

## Coincidencias sobre el diagnóstico respecto de la extensión y las características de la informalidad

El país, luego de pasar por largos períodos de crecimiento sistémico del trabajo no registrado y de desarticulación del aparato productivo, experimentó, con posterioridad a la crisis de 2001-2002, importantes avances en materia de creación de puestos de trabajo y formalización del empleo y de las unidades productivas.

Sin embargo, actualmente se observa un amesetamiento en los indicadores de informalidad. El nivel actual de empleo asalariado no registrado (en torno al 34%) no satisface a ninguno de los constituyentes tripartitos de la OIT en Argentina; por los motivos expuestos en el punto anterior, todos están de acuerdo en que es preciso lograr mayores avances.

Por otra parte, en relación con las características del empleo informal, se destaca la naturaleza heterogénea, los diferentes “grados” de informalidad (en particular, de precariedad laboral) y la presencia del fenómeno, con distintas variantes y niveles, en todos los sectores de la economía. No obstante, se identifican ciertos sectores y segmentos donde la extensión del fenómeno es mayor, donde se enfrentan mayores dificultades para la formalización y sobre los cuales las políticas públicas deberían enfocarse con particular atención. Uno de estos sectores lo constituyen las pequeñas y medianas empresas, mientras que un segmento de alta incidencia corresponde a las trabajadoras y los trabajadores de casas particulares.

## Coincidencias sobre las políticas públicas destinadas a la formalización

Desde el Gobierno nacional se está poniendo en marcha un nuevo conjunto de acciones cuyo objetivo es posibilitar una mayor reducción del empleo informal, dando cuenta de la heterogeneidad del trabajo no registrado. Esta nueva estrategia fue presentada y debatida con los representantes de los trabajadores y de los empleadores durante el segundo semestre de 2013.<sup>2</sup> En este sentido, la invitación del Gobierno a los actores sociales (representantes de trabajadores y de empleadores) para participar del diálogo en torno a las políticas para la formalización fue bienvenida. No obstante, existe un acuerdo acerca del rol y el protagonismo central del Estado en esta materia, mediante el desarrollo de diferentes políticas públicas. También hay acuerdo en que todos los actores comparten cierta responsabilidad en el proceso de formalización.

El enfoque de políticas públicas para lograr mayores avances en la reducción de la informalidad debe tener en cuenta la heterogeneidad de la problemática, tanto

---

2 En mayo de 2014, con posterioridad a este Seminario, fue sancionada y promulgada la Ley N° 26.940 de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral.

en lo referente a los tipos de inserción laboral de los trabajadores (por ejemplo, el caso de los trabajadores independientes, de los ocupados en sectores críticos, entre otros), como en relación con las características de las empresas (por ejemplo, la heterogeneidad productiva, si se trata de micro, pequeños y medianos establecimientos, entre otros).

El debate en torno a las políticas públicas se ha concentrado en el paquete de medidas diseñado por el Poder Ejecutivo Nacional, definido en el proyecto de ley sobre la promoción del trabajo registrado y la prevención del fraude laboral, que incluye: el fortalecimiento de la inspección, medidas para la formalización del empleo en pequeñas y medianas empresas, un mayor seguimiento de las empresas infractoras con el establecimiento de ciertas penalidades, y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacer cumplir la legislación laboral, entre otros. En relación con este conjunto de acciones, los actores sociales han destacado ciertos aspectos y han mencionado la necesidad de considerar otros elementos. En los siguientes párrafos se analizan algunos de ellos, en particular, los tratados con mayor detalle durante el III Seminario sobre economía informal.

Por un lado, se destaca que el desarrollo productivo y la formación y capacitación de los trabajadores es clave para la formalización de la economía. Ambos aspectos contribuyen a elevar la productividad y mejorar así las perspectivas de creación de trabajo decente y de sustentabilidad de las empresas.

Además de estas esferas de corte más general, existen coincidencias respecto de acciones específicas de la propuesta impulsada por el Gobierno nacional (aunque pueden existir ciertas diferencias en algunos aspectos puntuales del diseño de tales acciones). En relación con esto, los dos aspectos tratados con mayor extensión en el III Seminario sobre economía informal fueron la inspección laboral y los beneficios para la formalización del empleo en las pequeñas firmas.

La inspección laboral se pondera como un mecanismo para detectar infracciones en establecimientos de mayor tamaño, pero también como una herramienta para identificar cierto uso fraudulento de empresas tercerizadas y para poder analizar con mayor detalle la presencia de trabajo no registrado a lo largo de las cadenas de suministro y comercialización. En el marco del nuevo conjunto de acciones presentado en septiembre de 2013, ha sido destacado el hecho de avanzar en la modernización del servicio de inspección.

También han sido subrayados los beneficios específicos destinados a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de facilitar sus trayectorias hacia la formalización. Se estima como muy importante esta clase de incentivos, debido a que posibilitan la formalización de un notable conjunto de empresas, que se caracteriza por su mayor fragilidad. De este modo, se da impulso para alcanzar la meta de la registración del



empleo. Asimismo, se destaca el hecho de que esta clase de beneficios alcance a uno de los núcleos donde el empleo informal se concentra en mayor medida y, también, que abarque, dentro del universo de firmas, a aquellas empresas que operan con una mayor intensidad en el uso de mano de obra.

Finalmente, se destaca que una mayor coordinación y articulación de acciones específicas (dentro de estos grandes ejes generales que se han presentado) resulta fundamental para mejorar la eficacia de las políticas públicas. Particularmente, en un país con organización federal, la articulación de acciones entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales no solo resulta clave para alcanzar la mayor eficacia y eficiencia posibles de las políticas de formalización, sino que además puede contribuir a reducir ciertas asimetrías regionales.

La 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la Recomendación 204 (2015) sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Esta Recomendación proporciona orientación a los Estados miembros para:

- Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la formal y, a la vez, respetar los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizar oportunidades de seguridad en los ingresos, medios de subsistencia y desarrollo empresarial;
- promover la creación, preservación y sostenibilidad de empleos decentes en la economía formal y la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y
- prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

“Durante estos años hemos visto que hay un consenso cada vez mayor entre gobiernos, trabajadores y empleadores sobre la necesidad de generar empleo formal para aquellos que están en la informalidad. Sabemos que no es fácil, estos procesos son complicados y requieren de tiempo, pero el gran valor de esta Recomendación es que ahora tenemos un instrumento internacional con directrices para que los Estados miembros puedan conseguirlo”.

Guy Ryder  
Director General de la OIT

