



¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina?  
Fabio Bertranou y Luis Casanova

## ¿ES LA INFORMALIDAD LABORAL INFLEXIBLE A LA BAJA EN ARGENTINA? EXPERIENCIA RECIENTE Y PERSPECTIVAS

Fabio Bertranou

Luis Casanova<sup>1</sup>

OIT

"Trabajo original autorizado para su primera publicación en la Revista RiHumSo y su difusión y publicación electrónica a través de diversos portales científicos"

Fabio Bertranou - Luis Casanova "¿ES LA INFORMALIDAD LABORAL INFLEXIBLE A LA BAJA EN ARGENTINA? EXPERIENCIA RECIENTE Y PERSPECTIVAS" vol. 1, n° 6, año 3, 2 de Septiembre de 2014, pp. 59-78 ISSN 2250-8139

### RESUMEN

Este artículo analiza el proceso de formalización laboral registrado en Argentina durante el período 2003-2012 conjuntamente con las políticas públicas asociadas a dicho proceso, e identifica los "núcleos duros" o segmentos críticos de informalidad junto a los desafíos que éstos imponen para una estrategia que permita romper la inflexibilidad a la baja de la informalidad observada en los años más recientes. Los resultados muestran una notable reducción de la informalidad en el empleo asalariado entre 2003 y 2011, aunque no se observa algo similar para el cuentapropismo. La informalidad afecta actualmente al 44% del total de los ocupados. Las características de los segmentos críticos del mercado laboral imponen la necesidad de profundizar acciones específicas en dichos segmentos pero en el marco de estrategia integral de diversas políticas públicas que impida el crecimiento del empleo no registrado en períodos de baja en el ciclo económico y de mayor formalización durante los períodos de crecimiento. El diálogo entre los actores sociales y el debate parlamentario en torno a un conjunto de

---

<sup>1</sup> Fabio Bertranou (Especialista en Mercado de Trabajo y Protección Social, OIT en Argentina, [bertranou@ilo.org](mailto:bertranou@ilo.org)), Luis Casanova (Funcionario técnico, OIT en Argentina, [casanova@ilo.org](mailto:casanova@ilo.org)). Tomás Lukin colaboró con la preparación de este artículo. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a la OIT.

medidas de política resultan auspiciosos no solo para mejorar las condiciones de trabajo y empleo sino también para el crecimiento de la productividad.

**Palabras clave:** informalidad laboral, empleo asalariado no registrado, políticas laborales, Argentina.

## **ABSTRACT**

This article analyzes the process of labor formalization registered in Argentina during the period 2003-2012 together with public policies associated with this process, and identifies the critical segments of informality with the challenges they impose for a strategy to break the downward inflexibility of labor informality observed in recent years. The results show a significant reduction in informal wage employment between 2003 and 2011, although it is not observed something similar for self-employment. Labor informality currently affects 44% of the total employed population. The characteristics of the critical segments require developing more specific actions directed to these segments but in a context of a comprehensive strategy of various public policies to prevent the growth of unregistered employment in periods of low economic cycle and greater formalization during periods of growth. The dialogue among social partners and the parliamentary debate on a set of policy measures are not only promising to improve conditions of employment but also for the growth of productivity.

**Key words:** labor informality, non-registered salaried employment, labor policies, Argentina

## **Introducción: los desafíos que impone la informalidad laboral**

La informalidad tiene serias consecuencias para los trabajadores y sus familias, las empresas y también para la sociedad en general. Por un lado, el empleo informal dificulta el reconocimiento de 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, la pobreza en la vejez, entre otros. Por otra parte, para algunas empresas la informalidad puede significar operar con bajos niveles de productividad, con limitadas capacidades de expansión, mientras que para otras, que operan dentro de la formalidad, puede significar enfrentar una competencia injusta. A nivel más agregado, la informalidad laboral afecta 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, pasando de considerarlo más bien 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 complejo y multidimensional<sup>2</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, 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, actualmente existe consenso en que para reducir la extensión de la economía informal es necesario un enfoque de políticas integral que abarque todas las características de este fenómeno (Bertranou y Casanova, 2013; OIT, 2013).

Este artículo analiza el proceso de formalización laboral registrado en Argentina durante los 2000s, en particular caída del empleo asalariado no registrado que es una de las

---

<sup>2</sup> Una revisión sobre el debate en torno a las visiones sobre el tema de informalidad, y sus implicancias para las políticas públicas, puede consultarse en Bertranou y Casanova (2013).

principales manifestaciones de la informalidad laboral, y las políticas públicas implementadas para tal fin. Asimismo, el artículo identifica el conjunto de segmentos laborales críticos, donde persisten “núcleos duros” de precariedad e informalidad, así como los desafíos que se presentan para avanzar en el proceso de formalización.

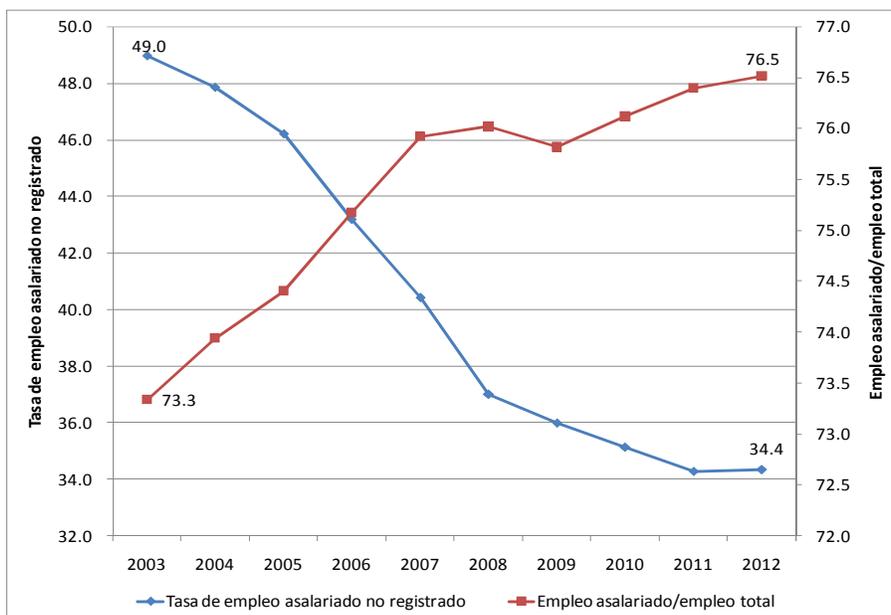
Este documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la segunda sección se describe la evolución de empleo asalariado no registrado y se presenta una estimación de la informalidad laboral para el total de los ocupados. En la tercera sección se identifican los segmentos críticos de elevada incidencia de la informalidad y/o de elevada concentración de empleo informal. La cuarta sección describe las políticas implementadas y analiza algunos desafíos de cara al futuro. Finalmente, en la quinta sección se presenta un conjunto de reflexiones finales.

### **Tendencias en la formalización del empleo: la historia reciente**

El esquema macroeconómico implementado a partir de la crisis de la Convertibilidad en los años 2001-2002 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 49,1 a 34,6%. Ese comportamiento sumado al incremento de la participación del empleo asalariado sobre el total de ocupados permite afirmar que el peso de la informalidad sobre el total del empleo descendió.

La magnitud de la caída representa un quiebre en la trayectoria ascendente del ENR registrada desde mediados de los 70s (cuando se comienza a tener estadísticas sistemáticas sobre este fenómeno), y que se profundizó en los 90s. En esa década no sólo aumentó la creación empleo no registrado sino que además parte del empleo formal creado puede considerarse como precario producto del esquema de flexibilización laboral introducido (Altimir y Beccaria, 1999; Schleser, 2007; Jiménez, 2013). A pesar de la importante caída entre 2003 y 2011, los niveles actuales de empleo no registrado todavía se ubican por encima de los registros para Argentina de principios de los 90s.

**Gráfico 1. Evolución del empleo asalariado no registrado (ENR) y de la participación del empleo asalariado en el empleo total, 2003-2012**



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

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

Considerando el total de ocupados (es decir los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los trabajadores familiares sin remuneración), la tasa de informalidad laboral estimada para el total de ocupados en 2010 se ubicó en 44%. De este modo, de acuerdo con la distribución de los trabajadores según el tipo de inserción laboral y las respectivas tasas de informalidad, dos de cada tres trabajadores informales serían asalariados, en tanto que uno de cada tres sería un trabajador independiente (Bertranou y Casanova, 2013). Además, de acuerdo a 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>3</sup> (MTEySS, 2013a; MTEySS, 2013b).

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

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

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

Las mejoras agregadas en los niveles del empleo no registrado esconden diferencias sustanciales por sector de actividad, tamaño de empresa y calificación de los trabajadores, entre otros atributos de los empleados y de las unidades productivas donde éstos se desempeñan.

En general, los segmentos de alta informalidad en 2012 continúan siendo los mismos que prevalecían en 2003: el trabajo doméstico, el trabajo cuentapropista, el trabajo agrario (ámbito rural) y el empleo asalariado en la construcción y el comercio. Para estos dos últimos, los microestablecimientos tienen una alta presencia tanto en términos de incidencia como en 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

---

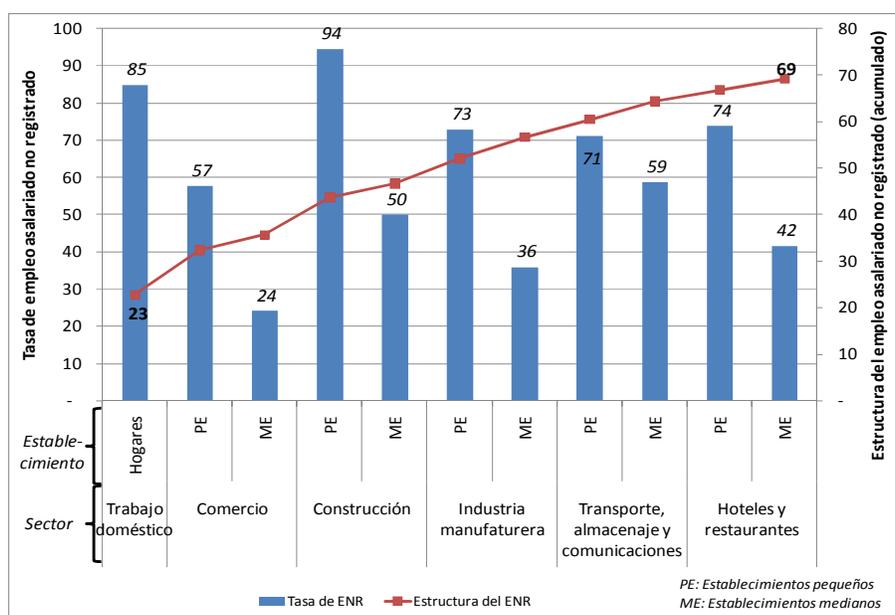
<sup>3</sup> Esta última información ha sido recopilada por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS).

<sup>4</sup> Los servicios sociales tienen una participación en la reducción del empleo no registrado producto de la formalización de importante cantidad de beneficiarios que tuvieron los programas de empleo creados para dar respuesta a las consecuencias de la crisis económica de 2002.

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 (construcción, el comercio, transporte, almacenaje y comunicaciones, hoteles y restaurantes e industria) más el trabajo doméstico concentran casi el 70% del ENR en 2012 (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Incidencia y estructura del empleo no registrado (ENR) según rama de actividad y tipo de establecimiento, 2012**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

Un conocimiento preciso de las múltiples dimensiones de la informalidad es necesario para el diseño de cualquier abordaje integral de políticas. Por este motivo, a continuación, se analizan las principales características de los segmentos críticos del mercado de trabajo en cuanto a la incidencia de la informalidad (esto es, la tasa de empleo informal) y la concentración del empleo informal. Los segmentos críticos identificados son: el trabajo doméstico, la industria textil, los microestablecimiento del comercio y la construcción, el trabajo por cuenta propia y el empleo en el sector rural, básicamente, el sector agropecuario. (Bertranou y Casanova, 2013)

- **Trabajo doméstico.** El nivel de informalidad laboral en el segmento de casas particulares más que duplica el registro promedio para la economía argentina. La elevada informalidad laboral en este segmento se conjuga con diferentes modalidades de precariedad laboral. Es importante destacar que las trabajadoras domésticas –más del 90% del total 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 quienes demandan en mayor medida a trabajadores domésticos para equilibrar el trabajo y la vida familiar. Aunque existen diferentes incentivos fiscales para que los empleadores (quienes muchas veces no se reconocen como tales) registren a las trabajadoras, los niveles de informalidad (y las situaciones de precariedad) del sector figuran entre los más elevados de la economía. Las dificultades para la fiscalización contribuyen a sostener esa situación irregular.<sup>5</sup>

Además de la exclusión que experimentan por el incumplimiento de la normativa laboral, ésta ha contemplado un menor nivel de protección legal comparado con el resto de los trabajadores en relación de dependencia. 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 asemejándolo al régimen general. Sin embargo, para lograr la extensión de esos derechos a todas las trabajadoras del sector se requiere una extensa tarea de fiscalización y difusión de los derechos desde el Estado.

- **Industria textil.** Este es un sector caracterizado por la informalidad laboral y otras formas de precariedad laboral, incluso la presencia de trabajo esclavo en talleres de confección clandestinos. En 2012, solo el 37,4% del empleo total en el sector textil corresponde a una relación de dependencia registrada en la seguridad social. El resto se compone de empleo asalariado informal (36,5% del total) y empleo independiente (26,1%).

A lo largo de la década de los 2000s el nivel de actividad sectorial creció por encima del crecimiento de toda la industria, sin embargo su dinamismo en la creación de puestos de trabajo (y en particular empleos registrados) fue significativamente inferior. Ese

---

<sup>5</sup> En el trabajo doméstico otra característica que se observa es una elevada movilidad de individuos que transitan entre la inactividad y el empleo no registrado en este sector (Bertranou y Casanova, 2013).

comportamiento es, en parte, consecuencia de los cambios en la organización industrial del sector; algunos de los cuales tienen sus orígenes en la década de 70 y otros en los 90s. 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 a su vez, estos a sus empleados.

Dentro de ésta 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, es en el sector de confecciones donde se registran los mayores niveles de precariedad. Mientras el empleo asalariado formal representa el 72,4% del empleo en la industria vinculada a la fabricación de productos textiles, el mismo indicador se ubicaba en 22,0% en el sector de indumentaria. El resto del empleo de este último sector se compone de un 45,5% de empleo asalariado no registrado y un 32,5% de empleo independiente. Este elevado porcentaje de empleo independiente en la industria de la indumentaria (en relación a la industria textil y el resto de la industria) podría estar representando, a su vez, una mayor presencia de los actores más débiles de la cadena (talleristas a fasón e independientes y trabajadores a domicilio), que se insertan en la cadena textil con un grado aparente de autonomía que en la práctica oculta una situación de dependencia laboral precaria.

Los elevados niveles de empleo no registrado en la industria de la indumentaria se explican por 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 integra en un mismo espacio físico. A su vez, la falta de competitividad del sector podría inducir a ciertas estrategias de subsistencia para la producción y explicar los niveles de ENR. Además de la informalidad laboral, el sector de la indumentaria se caracteriza por una elevada informalidad en las unidades de producción (lo que a su vez también explica los elevados niveles de informalidad laboral).

También, cabe 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 cuales presentan violaciones extremas de las normas laborales. En particular, en estos

talleres se desempeña un porcentaje elevado de inmigrantes, algunos de los cuales son traídos al país por redes de trata de personas.

- **Microestablecimientos: el comercio y la construcción.** El 83,2% del total de la informalidad se concentra en empresas con menos de 40 personas. A fines de 2012, la tasa de ENR entre las firmas de hasta 5 trabajadores alcanzó al 73,1% mientras que entre las grandes empresas llegó al 8,6%. Pero en este segmento de empresas la problemática está duplicada ya que los trabajadores informales se desempeñan en establecimientos al margen de la ley. El porcentaje de trabajadores que se desempeñan en unidades productivas informales alcanza al 90 por ciento entre los microestablecimientos construcción. Por eso, los desafíos para las políticas públicas son mayores ya que además de la formalización del vínculo laboral, también es preciso formalizar la actividad.

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

En el sector de la construcción, los trabajadores que se desempeñan en establecimientos de hasta 5 personas por lo general no trabajan en obras en construcción, sino que realizan tareas que son fundamentalmente no registradas, como ser, la reparación, mejoras y ampliaciones en viviendas. Asimismo, existe un importante número de trabajadores que son no son contratados por empresas sino por hogares para realizar tareas de reparación en sus domicilios. En 2012, del total de asalariados en la construcción que se desempeñan en pequeños establecimientos, un 78,5% realizaba sus tareas en el domicilio o local del cliente. En este tipo de tareas, el tipo de vínculo laboral no es estable (muchos trabajos son de períodos breves), y ello dificulta el registro en la seguridad social. Además, por la naturaleza misma de los trabajos, los cuales generalmente están confinados al interior de las viviendas, se dificulta las tareas de control de los organismos competentes. Asimismo, los patrones culturales vinculados con el desarrollo de estas tareas (como por ejemplo, las relaciones laborales basadas

en relaciones personales) también son determinantes para explicar el elevado nivel de informalidad.

Por su parte, en la rama comercio, en 2012, tres de cada cuatro trabajadores se desempeñan en locales u oficinas mientras que el resto se desempeña en puestos ambulantes o callejeros. Los mayores niveles de empleo precario (considerando el empleo asalariado informal y el independiente) se encuentran en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco (por ejemplo, almacenes de barrio) y en el comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas (por ejemplo, talleres mecánicos de baja escala). Las barreras para la formalización de los pequeños establecimientos en el comercio, con algunos matices particulares, siguen 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 las dificultades para organizarse a nivel de mercado para ganar escala.<sup>6</sup>

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

La incidencia del empleo informal entre los trabajadores independientes se magnifica entre aquellos que desarrollan tareas no calificadas u operativas, con baja educación, cuyas jornadas laborales son reducidas (subempleados), que se desempeñan en emprendimientos con bajos niveles de inversión en capital y en establecimientos unipersonales, que 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. Para 2012, el mayor porcentaje de independientes informales se encontró en tres sectores: el Comercio, la Construcción y la Industria. Los tres sectores concentran dos terceras partes del trabajo independiente y además la incidencia del cuentapropismo de oficio y de subsistencia supera el 75%. Una elevada proporción de

---

<sup>6</sup> Al igual que en 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).

los asalariados no registrados y cuentapropias se ubican en los quintiles de menor ingreso laboral.

En Argentina, en los últimos 15 años, 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. El número de inscriptos bajo este régimen presenta una tendencia creciente. No obstante, este instrumento requiere una reexaminación no solo en su rol para formalizar actividades económicas sino también en su rol como instrumento de transición al régimen tributario general.

- **Empleo rural.** La informalidad laboral es una característica distintiva del empleo en el sector rural, tanto en el sector agropecuario (que concentra casi el 60% del empleo rural) como en el resto de los sectores. En el sector agropecuario, entre los asalariados, predomina el empleo no registrado y, entre los trabajadores independientes, sobresalen los cuentapropistas no calificados.

Son varios 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 del problema. 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, en el cual se observa una reducción del empleo directo y modificaciones en los requerimientos de mano de obra. Esto lleva a que se registren un descenso del número de trabajadores fijos y un aumento de los transitorios, una recalificación de las tareas, una relocalización de la mano de obra rural en áreas urbanas, un crecimiento de empleos ligados a servicios para la producción primaria y la aparición de intermediarios en la contratación de trabajadores temporarios. Asimismo, las modificaciones en los procesos productivos y en los requerimientos de mano de obra, además de haber acentuado la participación de los trabajadores temporarios, han modificado su perfil, destacándose una mayor participación de jóvenes, mayor peso de trabajadores con residencia urbana, trayectorias laborales que incluyen actividades no agrarias y una intensificación de los procesos migratorios.

## **Acciones para la formalización laboral en Argentina: estrategia actual y lineamientos de cara al futuro**

Las estrategias y las políticas diseñadas en torno al fenómeno de la economía informal pueden agruparse en dos conjuntos. El primer grupo se refiere a las medidas que buscan incorporar todas aquellas actividades realizadas fuera del marco de la ley al circuito formal. Por su parte, el segundo grupo de intervenciones se refiere a acciones que permiten prevenir y mitigar los efectos de la informalidad laboral.

Un aspecto que merece una consideración especial y que ha contribuido a la creación de empleo asalariado formal es el crecimiento que ha experimentado la economía desde 2003; el que fue estable hasta 2009 cuando algunos factores internos y la crisis financiera internacional afectaron la economía nacional. Durante el período 2003-2008 el crecimiento promedio anual fue del 8,5% mientras que entre 2009-2012 esta cifra descendió a 5% con dos años de muy baja actividad económica (2009 y 2012). La importancia de este aspecto radica en que el crecimiento se convierte en una condición necesaria (pero no suficiente) para lograr reducciones sistémicas en la informalidad. Puesto en otras palabras, es más probable que las intervenciones públicas específicas (como la inspección, la formación profesional y otras las políticas a nivel micro) orientadas hacia la disminución de la informalidad encuentren mayores dificultades para alcanzar logros significativos fuera de proceso de crecimiento sostenido (Beccaria, 2014).

Desde el 2003, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con una perspectiva diferente a la implementada con anterioridad, a través de un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto sociolaboral como económico, vinculados con los distintos factores que dan origen al trabajo informal (Cuadro 1, columna “Políticas 2003-2013”). (Bertranou y Casanova, 2013; Novick, 2007)

Más allá del éxito relativo del proceso que siguió a la crisis económica de 2001-2002, 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 desde 2009 son dos circunstancias que obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización. Como se señala en Beccaria (2014), es necesario fortalecer las políticas en estas tres grandes dimensiones: i) la simplificación

de la registración y reducción de los costos fiscales y de seguridad social a las empresas de menor tamaño; ii) 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. Todo esto debería contemplar la coordinación entre las diferentes instituciones (y entre niveles de gobiernos) con competencias en las políticas de formalización.

**Cuadro 1. Estrategias de política y nuevas acciones en el marco del Plan Integrado de Combate al Empleo no Registrado.**

Estrategia	Políticas y programas destacados (2003-2013)	Plan Integral de Combate al Empleo no Registrado (Sept. 2013) y Proyecto de Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral (Abril 2014)
<b>Esquema macroeconómico</b>	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.	
<b>Regulación de actividades informales</b>	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 (trabajo doméstico, sector rural, industria de la indumentaria).
<b>Acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales</b>	<p>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 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Incentivos económicos para la formalización de trabajadores en las microempresas. Creación de un régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para micro empleadores (reducción permanente de contribuciones patronales). Readequación del Régimen de promoción y protección del empleo registrado: las reducciones temporales de contribuciones patronales serán diferenciadas por tamaño de empresa.</p> <p>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).</p> <p>Fortalecimiento de la aplicación de los CCG. Beneficios adicionales (reducción temporal de contribuciones patronales).</p> <p>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.</p>
<b>Formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales</b>	<p>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– 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).</p> <p>Modificaciones en la política sobre migraciones. Se destacan la nueva Ley de Migraciones (Ley 25871) y las acciones para la normalización documentaria.</p> <p>Nuevo régimen laboral para el personal de casas particulares. Se nivelan derechos entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores.</p> <p>Nuevo régimen de trabajo agrario. Creación del RENATEA.</p> <p>Convenios de corresponsabilidad gremial (CCG).</p> <p>Modificación del régimen de empresas de servicios eventuales. Adecuación de la reglamentación al concepto de trabajo decente estableciendo nuevas pautas.</p>	Fortalecimiento de la inspección laboral. Intervenciones específicas en sectores críticos (trabajo doméstico, sector rural, industria de la indumentaria).
<b>Mejora de la empleabilidad</b>	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.	
<b>Concientización social sobre la problemática</b>	Campaña sistemática de sensibilización a través de medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias y la protección social que de esto se deriva. A través del Plan de Responsabilidad Social Empresarial las empresas líderes concientizan a sus clientes y proveedores sobre la necesidad y obligación de cumplir con las normas laborales.	Fortalecimiento de las campañas de difusión de derechos (trabajo doméstico y sector rural).
<b>Protección del empleo formal frente a shocks</b>	Preservación del empleo formal. Se destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis y el Programa Recuperación Productiva.	
<b>Protección social para trabajadores informales y sus familias</b>	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: elaboración propia.

En este nuevo contexto de menor crecimiento y donde la informalidad se ha concentrado en segmentos donde las políticas vigentes encuentran mayores dificultades para lograr sus objetivos, en septiembre de 2013, fue anunciado, en el marco de un proceso de diálogo social sobre la informalidad, un Plan Integral para el

Combate al Trabajo no Registrado. El mismo, si bien se acopla a las estrategias definidas desde 2003, define nuevas políticas para profundizar la estrategia y lograr nuevos avances en materia de formalización laboral.

En este sentido, el fortalecimiento de las intervenciones así como el desarrollo de nuevas medidas para combatir el empleo no registrado, por parte del Estado pero con el apoyo de todos los actores sociales del mundo del trabajo, genera nuevas expectativas respecto al objetivo general de reducir los déficits de trabajo decente y crear condiciones para mejoras en la productividad.<sup>7</sup>

### **Reflexiones finales: ¿es posible reducir más aún la informalidad?**

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

Luego de un importante descenso del empleo no registrado en el período 2003-2008, dos circunstancias particulares han contribuido a la inflexibilidad a la baja en la informalidad laboral; a saber: Las tasas de crecimiento de la economía se han ralentizado y la informalidad está actualmente centrada en algunos núcleos de más difícil formalización por sus características económicas y sociales. Esto obliga a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización del empleo.

Esta 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. La formalización del trabajo doméstico y de los trabajadores rurales requerirá de esfuerzos adicionales más allá de las nuevas regulaciones laborales que recientemente modernizaron el marco legal.

---

<sup>7</sup> Al momento de finalizar la redacción de este artículo el Congreso de la Nación aprobó la Ley N° 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Esta norma da sustento legal gran parte de las acciones del Plan Integral anunciado en septiembre de 2013. La Ley está en proceso de ser reglamentada por el Poder Ejecutivo.

También se requieren cambios culturales que involucran a toda la sociedad. Estos cambios tienen que ver 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 informales o porque corresponden a unidades económicas identificadas como monotributistas que llegan a tener a uno o dos empleados sin registrar. En este sentido, el régimen de Monotributo requiere una reexaminación, no solo en vistas a formalizar a una mayor cantidad de trabajadores independientes y microfirmas sino también en vistas a formalizar actividades económicas y servir de régimen de transición hacia el régimen tributario y de seguridad social general (Cetrángolo et al., 2013).

Al mismo tiempo, persiste fuertemente el empleo informal en empresas formales. La estimación de su incidencia es más compleja porque requiere de relevamientos especiales para detectar el grado de formalización que tiene la unidad económica en la que se desempeña el trabajador.

Las estrategias futuras deben ampliar el desarrollo de programas sectoriales para reducir la informalidad laboral en áreas críticas como las mencionadas en este artículo. Asimismo, las acciones desarrolladas deben perseguir mejoras en las condiciones de trabajo en aquellos segmentos todavía sumergidos en la informalidad, por ejemplo, la extensión de la protección social incluyendo la seguridad y salud en el trabajo.

Recientemente el gobierno ha debatido con los actores sociales, en el ámbito de la Comisión Contra el Trabajo no Registrado, un conjunto de medidas que buscan reducir el nivel en el cual ha permanecido el empleo no registrado en los últimos 3 años (2011-2013) de 33% a 28%. Como se destacó en el apartado anterior estas acciones profundizan la estrategia implementada en la última década y define un nuevo conjunto de políticas para favorecer la formalización en algunos segmentos críticos del mercado de trabajo. Si bien al momento de escribir este artículo el conjunto de propuestas de políticas no terminaron su tratamiento legislativo; las expectativas creadas 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.



¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina?  
Fabio Bertranou y Luis Casanova

## Referencias bibliográficas

- Altimir, O. y L. Beccaria, (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, *Serie reformas económicas* N° 28, CEPAL, Santiago.
- Beccaria, L., (2014), “Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal en Argentina”, documento elaborado para la Oficina de país de la OIT en Argentina.
- Bertranou F. y L. Casanova, (2013), *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaíni, J. y D. Morán, (2013), “Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social”, Documento de trabajo N° 4, *Oficina Internacional del Trabajo*. Buenos Aires.
- Jiménez, M., (2013), “La informalidad laboral en el sector formal. Un análisis preliminar”, Documento de trabajo N° 10, IELDE, Universidad Nacional de Salta.
- Jütting, J. y J. de Laiglesia (eds.) (2009), *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*. Development Centre Studies, OECD.
- MTEySS (2013a), “Trabajo no registrado: Avances y Desafíos para una Argentina inclusivo”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS (2013b), “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, presentación realizada en las Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral, Buenos Aires 25 y 26 de septiembre de 2013.
- 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.
- OIT (2002), “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, 90º Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT, (2013), “La transición de la economía informal a la economía formal”, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.



¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina?  
Fabio Bertranou y Luis Casanova

Packard, T., Koettl, J., Montenegro, C., (2013) *In from the shadow. Integrating Europe's informal labor*. World Bank, Washington DC.

Poder Ejecutivo Nacional, (2014), "Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral", Proyecto de Ley N° 61/14.  
[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", en Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 7, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.