



Octubre de 2011

La formalización del empleo en Argentina

I. La reducción de la economía informal: una prioridad hacia el Trabajo Decente

Los trabajadores informales generalmente enfrentan problemas de mala calidad de empleo, baja productividad y, en consecuencia, bajos salarios, largas jornadas de trabajo, falta de acceso a la formación y capacitación, además de tener dificultades para acceder al sistema judicial como también al sistema de protección social, incluyendo la protección para la seguridad y salud en el trabajo. Estas condiciones ubican en una situación de vulnerabilidad económica y laboral tanto a los propios trabajadores como a sus familias.

Debido a estas falencias, surge la necesidad de analizar el fenómeno, para poder comprenderlo y, de ese modo, diseñar políticas y acciones tendientes a su resolución. Si bien esto requiere del liderazgo de la acción del Gobierno, también es importante la contribución que pueden realizar otros actores sociales, incluyendo especialmente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estos últimos desempeñan un importante papel en la función de sensibilización y responsabilidad social, mientras que el Gobierno debe desempeñar una función primordial, proporcionando un marco macroeconómico, social, jurídico y político propicio, que permita la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las ya existentes, para que estas puedan mantener y crear empleos formales.

En línea con todo lo mencionado, en Argentina se acordó de manera tripartita incorporar como prioridad en el Programa de Trabajo Decente por País 2008-2011 la implementación de mecanismos y herramientas que contribuyan a la reducción de la economía informal y del empleo no registrado. Es por ello que esta nota tiene por objeto brindar un breve análisis sobre la evolución reciente de la informalidad y sobre las principales políticas desarrolladas para reducir su extensión y fomentar el empleo registrado. Finalmente, en forma sucinta, se presentan algunos desafíos pendientes.

II. La dinámica del mercado de trabajo y la informalidad laboral

i. Evolución del empleo

Desde 2003, con excepción de 2009 cuando la economía fue afectada por la crisis financiera internacional, el PBI de Argentina ha registrado tasas de crecimiento cercanas al 9%. Este dinamismo en el nivel de actividad económica ha tenido su correlato en los indicadores de empleo. Entre principios de 2003 y finales de 2010, el empleo urbano total pasó de 11.121.000 a 15.271.000, lo que implica que más de 4 millones de personas pasaron a estar ocupadas durante este período.

El crecimiento del empleo en la etapa posterior a la recuperación de la crisis 2001-2002 estuvo más fuertemente vinculado con el empleo en relación de dependencia. Este último creció un 20,4%, mientras que el empleo independiente (cuentapropistas y patrones) aumentó un 7,3%. Así, entre el primer trimestre de 2004 y el cuarto trimestre de 2010, la participación del empleo asalariado en el empleo total pasó del 74,0% al 76,8% (Gráfico 1).

Particularmente, el trabajo asalariado registrado, es decir aquel que cuenta con contribuciones a la seguridad social, creció un 53,3% entre el primer trimestre de 2004 (fecha en la que se recupera el nivel precrisis 2001-2002) y el mismo período de 2011. Durante este lapso de tiempo, el empleo privado creció un 45,4% mientras que el empleo público creció un 100,9%.¹ Producto de ello, el empleo público pasó de representar el 14,2% del empleo registrado asalariado a representar un 18,6% en siete años.² No obstante, gran parte de la dinámica del empleo asalariado registrado, así como del total de los puestos de trabajo registrados, ha estado determinada por la evolución del empleo privado en relación de dependencia (MTEySS, 2010).

ii. El empleo informal en Argentina

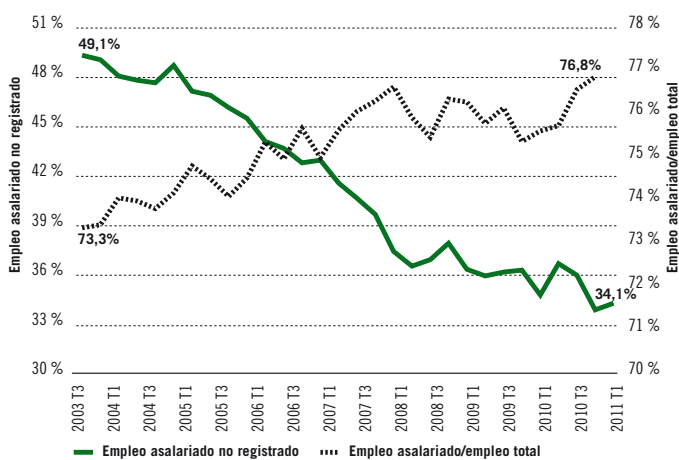
El nuevo esquema macroeconómico transformó el patrón de generación de empleo, favoreciendo la creación de puestos en su

1. En MTEySS (2010) puede encontrarse una explicación sobre el aumento del empleo público.

2. Estas cifras no incorporan el empleo público de aquellas provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación. Para 2009, en once de las trece provincias que aún conservan sus cajas previsionales, el empleo público asciende a 1,2 millones, lo que implica un aumento de 29,9% entre 2004 y 2009.

mayoría formales.³ El empleo asalariado no registrado presentó una reducción de 15,0 p.p. entre el máximo histórico registrado en el tercer trimestre de 2003 (49,1%) y el primer trimestre de 2011 (34,1%). Esto último, sumado al mayor peso de los asalariados dentro del total de los ocupados posibilita inferir que en el periodo bajo análisis la informalidad en el total del empleo habría caído dada la reducción del peso del empleo independiente, que presenta mayores niveles de informalidad.⁴

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO NO REGISTRADO Y DE LA PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL EMPLEO TOTAL, 2003-2011* TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. EN PORCENTAJES



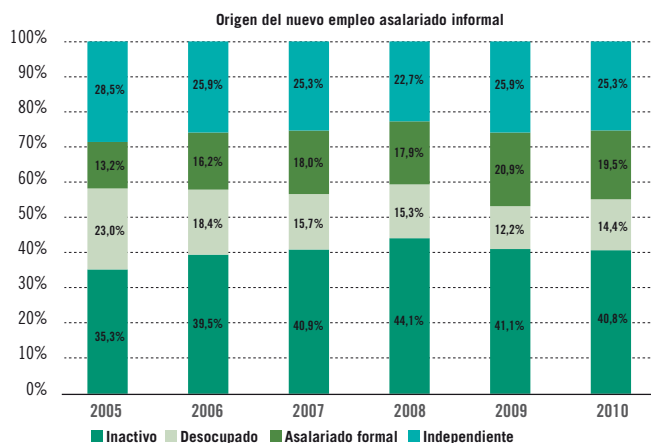
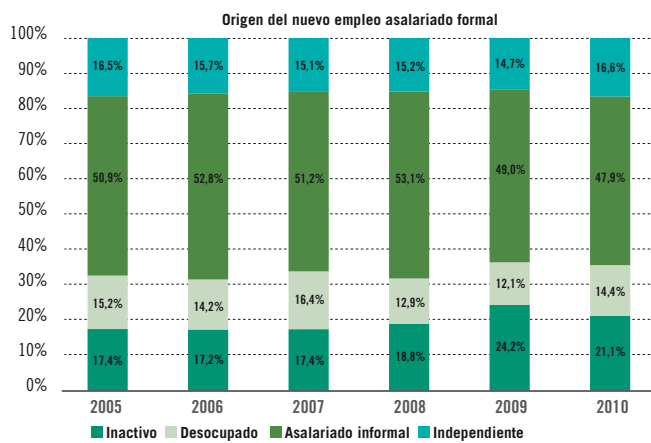
Nota: (*)Para el año 2011 solo se presenta el empleo no registrado al primer trimestre. Fuente: INDEC, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

Una cantidad significativa de trabajadores ocupados en inserciones precarias (cuentapropistas y asalariados no registrados) accedió a empleos registrados, lo que mejoró sus condiciones laborales. Un seguimiento de las trayectorias laborales entre 2005 y 2010 (Gráfico 2) permite advertir que 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. Asimismo, el seguimiento de las trayectorias laborales da cuenta de que un poco más del 50% de los trabajadores que eran asalariados informales en cierto momento aún continúan siéndolo un año más tarde.

Por otra parte, es importante señalar que los principales flujos de entrada y salida del empleo asalariado informal se observan con la condición de inactividad. Como se puede observar en el Gráfico 2, entre 2005 y 2010 los nuevos trabajadores informales provenían principalmente de la inactividad (entre el 35% y el 44%) o, en menor medida, del empleo independiente (entre el 23% y el 29%). Respecto de estas trayectorias, se puede agregar que los trabajadores que pasan de la inactividad al empleo asalariado informal son, en promedio,⁵ mayormente mujeres (66%) y jóvenes de entre 14 y 24 años (50%), mientras que los trabajadores que pasan del empleo inde-

pendiente al empleo asalariado informal son en su mayoría hombres (72%) y personas de entre 25 y 49 años de edad (60%).

GRÁFICO 2. CREACIÓN DE EMPLEO ASALARIADO FORMAL Y ASALARIADO INFORMAL, SEGÚN LAS SITUACIONES OCUPACIONALES PREVIAS, 2005-2010* TOTAL AGLOMERADOS URBANOS



Nota: La información fue construida mediante la elaboración de paneles cortos a partir de la EPH. Para cada año se construyeron dos paneles cortos que involucran a diferentes individuos. Esto implica que parte de la muestra no es considerada producto del esquema de rotación de la EPH ni producto del desgranamiento o attrition. Esto último no genera sesgos si la pérdida de información es aleatoria. (*)El resultado que se presenta por año es un promedio de los 2 paneles construidos a partir de los relevamientos del segundo y cuarto trimestre de cada año. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

En términos absolutos, de acuerdo con los datos elaborados por el MTEySS, el número de asalariados no registrados (en áreas urbanas) asciende a 3,9 millones al cuarto trimestre de 2010. Esta cifra es un 12,3% menor que la registrada durante el tercer trimestre de 2003, cuando la tasa de empleo asalariado no registrado alcanzó el 49,1%, lo que significa que 551.000 personas salieron del empleo no registrado.

Analizando detalladamente la evolución del empleo asalariado no registrado en función de las características de las unidades productivas en las que se desempeñan estos trabajadores y en función de algunos atributos personales, se observan caídas generalizadas en las tasas de informalidad (produciendo un efecto

3. Mientras que en la década de 1990 de cada 100 puestos generados el 95 era no registrado, a partir de 2003 la relación es inversa y, entre 2003 y 2007, de cada 100 puestos de trabajo neto generados 85 son empleos asalariados registrados (Novick, 2007).

4. Bertranou y Casali (2007); Apella y Casanova (2008); Contartese et al. (2011); Bertranou, Mercu et al. (2011).

5. Promedio para toda la serie presentada.

tasas).⁶ Y, si bien los cambios en la estructura del empleo (*efecto estructura*)⁷ también han tenido un efecto sobre la tasa de informalidad, este ha sido pequeño en relación con el efecto tasas (Bertranou, Casanova y Vezza, 2011).

No obstante, los mayores impactos en materia de reducción del empleo no registrado⁸ se observan en las ramas servicios sociales y de salud, servicio doméstico, otros servicios comunitarios, sociales y personales y en la industria manufacturera; en los establecimientos de hasta 25 personas; y en las ocupaciones asociadas con tareas “no calificadas” y “operativas”. Por otra parte, en función de los atributos de las personas, la reducción de la informalidad agregada se explica en gran medida a partir de la disminución del empleo no registrado entre los menores de 49 años, los trabajadores con secundaria incompleta y por la reducción del empleo informal entre las mujeres. Además, entre los jóvenes de 14 a 24 años se observa una caída de la tasa del empleo asalariado no registrado de 17,5 p.p., mientras su peso en el empleo asalariado cae un 8% (1,4 p.p.).⁹ Por último, es importante destacar que la reducción en el empleo asalariado informal está fuertemente asociada con una reducción general en todos los sectores o grupos de la economía.

III. Las estrategias de formalización y de extensión de la cobertura de la protección social

Las estrategias y políticas diseñadas en torno al problema de la informalidad pueden agruparse en dos conjuntos. El primer grupo se refiere a las medidas que buscan incorporar al circuito formal todas aquellas actividades realizadas fuera del marco de la ley. El segundo grupo de intervenciones se refiere a acciones que permiten prevenir y mitigar los efectos de la informalidad. En otras palabras, aun cuando las actividades laborales se desarrollen al margen de la ley, lo que se busca es ampliar el acceso efectivo a algunas de las dimensiones del trabajo decente, como la seguridad económica, que provee la protección social, o las acciones de formación para el trabajo.

En los últimos años se ha puesto en marcha una serie de programas y acciones de carácter económico, social y laboral que han permitido lograr avances sustantivos en la reducción de la informalidad. Tales medidas se detallan en el siguiente cuadro.

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO Y PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD Y REDUCIR LA VULNERABILIDAD

Estrategia	Políticas y programas destacados
Esquema macroeconómico	<i>Políticas macroeconómicas que fomentan la creación del empleo formal.</i> Se destaca el tipo de cambio real alto.
Regulación de actividades informales	<i>Simplificación de reglas y procedimientos, reducción de costos de entrada y mecanismos de acceso a la formalidad.</i> Se destacan los programas de simplificación tributaria, gobierno electrónico y de ventanilla única a nivel municipal y provincial.
Acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales	<i>Régimen de promoción y protección del empleo registrado.</i> Se destacan las reducciones de contribuciones a la seguridad social y las facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas (Ley 26.476). <i>Acciones para reducir el trabajo no registrado.</i> Se destacan el Plan Nacional de Regularización del Trabajo a partir de 2004 (MTEySS) y el mecanismo de estimación de oficio o presunción de los aportes y contribuciones de la seguridad social (AFIP). <i>Convenios de corresponsabilidad gremial para facilitar el cumplimiento de las obligaciones previsionales de los trabajadores rurales.</i>
Formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales	<i>Régimen de seguridad social para el personal del servicio doméstico.</i> También se destacan los incentivos tributarios para formalización de trabajadores del servicio doméstico. <i>Modificaciones en la política sobre migraciones.</i> Se destacan la nueva Ley de Migraciones (Ley 25.871) y las acciones para la normalización documentaria. <i>Modificación del régimen de empresas de servicios eventuales.</i>
Mejora de la empleabilidad	<i>Acciones de formación y capacitación.</i> Se destacan los programas de formación profesional y terminalidad educativa, de registro de estándares de competencias laborales y de certificación de trabajadores.
Concientización social sobre la problemática de la informalidad	<i>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 se deriva de su cumplimiento.</i> <i>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.</i>
Protección del empleo formal frente a shocks	<i>Acciones para la preservación del empleo formal.</i> Se destacan el Procedimiento Preventivo de Crisis y el Programa Recuperación Productiva.
Protección social para trabajadores informales y sus familias	<i>Programas de transferencias de ingresos con componentes de promoción de la empleabilidad.</i> Se destacan el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa Argentina Trabaja. <i>Extensión de la seguridad social a trabajadores informales.</i> Se destacan el Plan de Inclusión previsional, la Asignación Universal por Hijo, y el monotributo social.

Fuente: elaboración propia en base a Bertranou, Casanova, Vezza (2011).

6. El “efecto tasa” mide cuál es el impacto sobre la tasa de informalidad agregada que se registra como producto del cambio en la tasa de empleo no registrado en cada sector, si se mantiene estable la estructura del empleo asalariado.

7. El “efecto estructura” analiza cuál es el impacto sobre la tasa de informalidad agregada que se registra frente a un cambio en la estructura del empleo asalariado, manteniendo constante la tasa de informalidad de los sectores.

8. Estos impactos obedecen tanto a reducciones en las tasas de informalidad para cada subgrupo como a cambios en la composición del empleo entre los mismos subgrupos.

9. Se incluye la franja de 14 a 24 años de edad, en concordancia con las franjas etarias de estadísticas utilizadas por las Naciones Unidas. No obstante, es importante mencionar que, desde 2008, la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente elevó la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años.

IV. Reflexiones finales y desafíos para reducir el empleo informal

Luego de alcanzar un máximo histórico en 2003, el empleo asalariado no registrado presenta una tendencia decreciente. En el primer trimestre de 2011, un 34,1% de los trabajadores asalariados se encontraba afectado por esa situación. Por otro lado, si bien no hay cifras estadísticas actualizadas, el empleo independiente sin contribuciones regulares a la seguridad social superaría al 50%.

La informalidad laboral constituye un fenómeno que presenta numerosas características, las que le otorgan una importante heterogeneidad y, consecuentemente, una complejidad relevante a la hora de concretar su abordaje desde las políticas públicas. En primer lugar, se observa que la presencia de empleo informal no solo se registra en el sector informal de la economía sino también en el segmento de unidades económicas formales, incluso en instituciones del Estado. Así, el fenómeno de la informalidad está presente en todas las categorías ocupacionales, en unidades productivas formales e informales y en hogares, y se extiende mayormente entre los grupos más vulnerables. En segundo lugar, la heterogeneidad en la informalidad es amplia, y especialmente entre los trabajadores independientes (MTEySS, 2007; Bertranou y Maurizio, 2011). Por otra parte, diferentes enfoques teóricos dan cuenta de cómo la informalidad está asociada a múltiples causas: algunas de las cuales generan la *exclusión* de los trabajadores de determinadas prestaciones sociales otorgadas por el Estado o de los circuitos de la economía moderna, mientras que otras generan un escape del sector formal por parte de los trabajadores (Perry *et al.*, 2007). Sin entrar en más detalles sobre los complejos factores que generan la exclusión, tal como lo indican los datos del módulo de informalidad (2005) de la Encuesta Permanente de Hogares, en Argentina, casi la totalidad de los trabajadores asalariados no registrados está en esa condición porque sus empleadores se lo imponen, mientras que en el caso de los trabajadores independientes (principalmente, los cuentapropistas), la decisión de no formalizar sus actividades está asociada con la insuficiente capacidad contributiva (MTEySS, 2007; Contartese *et al.*, 2011).

Por lo tanto, las acciones destinadas a reducir la informalidad laboral deben ser diseñadas dentro de un marco coherente de programas económicos, sociales y laborales. En línea con este argumento, durante los últimos años se han registrado acciones destinadas a mantener un crecimiento elevado del nivel de actividad, lo que permite la generación de empleo de mayor calidad que en los noventa: se ha impulsado la inspección, se ha avanzado en la simplificación de los trámites tributarios, se ha puesto mayor énfasis en los componentes de capacitación dentro de las políticas activas del mercado de trabajo y se han extendido los componentes no contributivos de la seguridad social para mejorar la seguridad económica de los hogares que están en la economía informal.

No obstante, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, el nivel del empleo no registrado aún permanece en niveles elevados. La mayor parte de los trabajadores informales presenta bajas calificaciones (estudios formales incompletos, desempeño en tareas no calificadas) y trabaja en unidades productivas frágiles, de escasa identificación por parte de las políticas públicas. A esto se suma que un porcentaje importante de estos trabajadores realiza permanentes transiciones entre el empleo y la inactividad. Todos estos aspectos dificultan el alcance de algunas políticas, como las laborales, de mercado de trabajo e incluso las de protección social no contributiva. Por ello, es necesario fortalecer y consolidar intervenciones que permitan mejorar las calificaciones de los trabajadores, reducir los riesgos de pobreza asociados con la informalidad, potenciar el desarrollo económico y productivo, y generar una cultura de empleo formal con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Todo esto requerirá de esfuerzos adicionales por parte del Estado y de todos los actores sociales.

Referencias

- Apella, I. y L. Casanova (2008), "Los trabajadores independientes y el Sistema de Seguridad Social. El caso del Gran Buenos Aires, Argentina", en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial-MTEySS, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2011) (editores), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Bertranou, F., R. Mercu, S. Jardel y R. González (2011), *Informalidad laboral en la provincia de Mendoza: características y políticas para promover la formalización*, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y P. Casali (2007), "Los trabajadores independientes y la Seguridad Social", en *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*, Año IV, N° 4, Buenos Aires.
- Bertranou, F., L. Casanova y E. Vezza (2011), *Dinámica del empleo y la protección social en Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Contartese, D., X. Mazorra, L. Schachtel, D. Schleser (2011), "La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?", en F. Bertranou y R. Maurizio (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- MTEySS (2011), Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>
- MTEySS, (2010), *Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la Inclusión*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- MTEySS (2007), "La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Novick, M. (2007), *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Perry, G. *et al.* (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Washington.

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Av. Córdoba 950, piso 13,
(C1054AAV) Buenos Aires,
Argentina
Tel.: +5411 4393 7076
buenosaires@oit.org.ar
www.oit.org.ar