

La formalización laboral en Argentina:

Avances recientes y el camino por recorrer*

I. Historia reciente: 2003-2012

El nuevo esquema macroeconómico implementado a partir de la crisis de la Convertibilidad 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 profundizada con el auge neoliberal en los 90s. Los niveles de ENR actuales son más bajos que los exhibidos para el promedio del resto de las economías latinoamericanas, pero todavía se ubican por encima de los registros para Argentina de principios de los 90s.

seguridad social se ubica en el 58%, y los trabajadores familiares sin remuneración la tasa

de informalidad laboral estimada para el total de ocupados en 2010 se ubicó en 44%.

Existen pocas experiencias similares de reducción de la informalidad a nivel global. Sin embargo, la informalidad todavía alcanza, como se mencionó en el párrafo previo, a más del 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 fortalecer las acciones desarrolladas como implementar nuevas políticas dentro de un marco estratégico general.

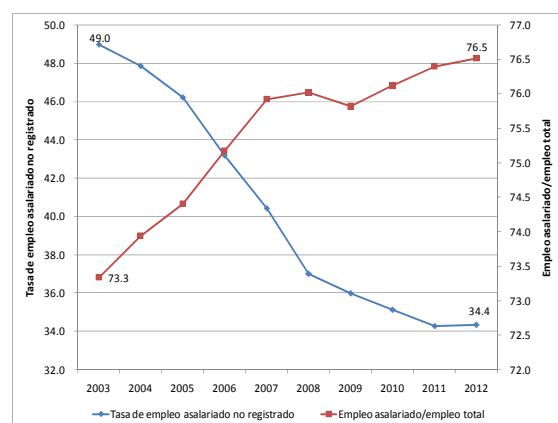
II. Caracterización multidimensional de la informalidad laboral en Argentina

Las principales reducciones de las tasas sectoriales del empleo no registrado entre 2003 y 2012 correspondieron a servicios sociales y salud, 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 globales en los niveles de ENR 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.

Los sectores de alta informalidad en 2012, con algunos cambios menores, continúan siendo los mismos sectores 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, magnificado en estos últimos dos casos, en términos de incidencia y de peso en el total del empleo no registrado, en los microestablecimientos, son los ámbitos críticos en donde existe mayor informalidad.

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



Fuente: OIT (2013).

Si al grupo de trabajadores asalariados se agregan los trabajadores independientes, para los cuales la incidencia del no registro en la

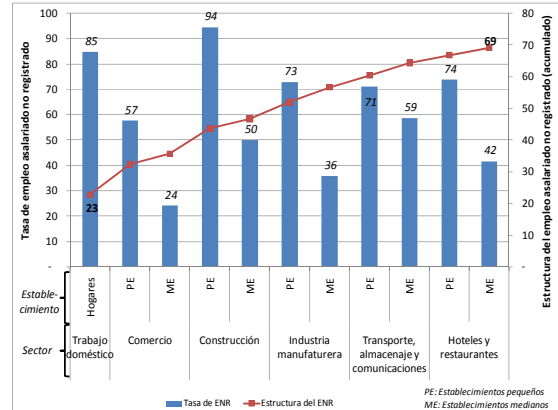
* Nota preparada por Fabio Bertranou, Luis Casanova y Tomás Lukin. Noviembre 2013.



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 (construcción, 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: OIT (2013).

Un conocimiento preciso de las múltiples dimensiones de la informalidad es necesario para el diseño de cualquier abordaje integral.

-Trabajo doméstico. Los niveles de informalidad laboral en el sector de casas particulares más que duplican el registro promedio para la economía argentina. La elevada informalidad laboral sectorial se conjuga con diferentes modalidades de precariedad laboral.

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 local. Las dificultades para la fiscalización contribuyen a sostener esa situación irregular.

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 como el 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 comportamiento es, en parte, consecuencia de los cambios en la organización industrial del sector; alguno 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 ENR 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 proporción 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 ENR en la industria de la indumentaria se explican 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. 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.

Pero 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 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 contratados principalmente por los hogares para realizar tareas de reparación en los mismos. 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 el tipo de tareas descriptas recién el tipo de vínculo laboral no es estable (muchos trabajos son de periodos breves), y ello dificulta la registración. Además, por la naturaleza misma de los trabajos generalmente confinados al interior de las viviendas (con la elevada dispersión geográfica que esto implica) se dificulta las tareas de control de los organismos competentes. Asimismo, en este tipo



de tareas, los patrones culturales (como relaciones laborales basadas en relaciones personales) también son determinantes del elevado nivel de informalidad.

Por su parte, en la rama comercio, en 2012, tres de cada cuatro 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, aquí se encuentran almacenes de barrio) y en el comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas (por ejemplo, aquí se encuentran 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 el 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.

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

III. Estrategias para la formalización laboral en Argentina

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**.

Durante el período 2003-2012, 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 económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal (Cuadro 1, columna “Políticas 2003-2013”).

Más allá del éxito relativo del proceso abierto en 2003, **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**.

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

Estrategia	Políticas y programas destacados (2003-2013)
Esquema macroeconómico y política tributaria	Características de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) que fomentan la demanda de trabajo decente. Articulación con el funcionamiento de las instituciones laborales (negociaciones salariales y salario mínimo vital). Mejoras en la administración tributaria en cuanto a la aplicación y cumplimiento ("enforcement") de la política tributaria. 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.
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 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 a la gran crisis. 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. 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.
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– 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). Modificaciones en la política sobre migraciones. Se destacan la nueva Ley de Migraciones (Ley 25871) y las acciones para la Nuevo régimen laboral para el personal de casas particulares. Se nivelan derechos entre los trabajadores domésticos y el resto Nuevo régimen de trabajo agrario. Creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Convenios de corresponsabilidad gremial. Modificación del régimen de empresas de servicios eventuales. Adecuación de la reglamentación al concepto de trabajo
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 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 Empresaria las empresas líderes concientizan a sus clientes y proveedores sobre la necesidad y obligación de cumplir con las
Protección del empleo formal frente a crisis y ciclos económicos	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.
Plan Integral de Combate al Empleo no Registrado (Sept. 2013). Acciones propuestas:	
* Fortalecimiento de la inspección laboral. * Intervenciones específicas en sectores críticos (trabajo doméstico, sector rural, industria de la indumentaria). * Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales. * Incentivos económicos para la formalización de trabajadores en las microempresas. * Fortalecimiento de la inspección laboral. * Intervenciones específicas en sectores críticos (trabajo doméstico, sector rural, industria de la indumentaria) * Campañas de difusión de derechos (trabajo doméstico y sector rural).	

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, en septiembre de 2013, fue anunciado, en el marco de un proceso de diálogo social sobre esta problemática, un **Plan Integral para el Combate al Trabajo no Registrado** liderado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El mismo, si bien se **acopla a las estrategias definidas desde 2003, define nuevas políticas** e instrumentos para lograr nuevos avances en materia de formalización laboral.

En este sentido, **el fortalecimiento 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.**



IV. Reflexiones finales: Avances y desafíos pendientes

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.

Dos circunstancias particulares obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia. Las tasas de crecimiento de la economía se han ralentizado y la informalidad ahora está centrada en algunos núcleos de más difícil formalización por sus características económicas y sociales.

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. También se requieren **cambios culturales** que involucren 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. El régimen de monotributo requiere una reexaminación. 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 esta nota. Asimismo, las acciones desarrolladas deben perseguir **mejoras en las condiciones de “trabajo decente” en aquellos segmentos todavía sumergidos en la informalidad**. En esta línea; la extensión de la protección social, como por ejemplo con la Asignación Universal por Hijo, ha representado un gran avance.