



Organización
Internacional
del Trabajo

Balance y perspectivas sobre las políticas de formalización del empleo en la Argentina

Conclusiones del IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina

Agosto de 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 rights@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 puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Balance y perspectivas sobre las políticas de formalización del empleo en la Argentina: conclusiones del IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina / Oficina de País de la OIT para Argentina. - Buenos Aires: OIT, 2015

ISBN: 9789223305970 (print); 9789223305987 (web pdf)

ILO Country Office for Argentina; Seminar on the Informal Economy in Argentina (4th : 2015 : Buenos Aires, Argentina)

economía informal / trabajadores informales / política de empleo / Argentina

03.01.5

Datos de catalogación en publicación 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 y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org.

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Balance y perspectivas sobre las políticas de formalización del empleo en la Argentina¹

La informalidad laboral constituye el problema más significativo que afecta al mercado de trabajo argentino. Como evidencia el período 2003-2014, un contexto de crecimiento económico estable y elevado favorece la reducción de la informalidad y facilita la efectividad de las políticas destinadas a intensificar dichos procesos. Sin embargo, la expansión en el nivel de actividad no es una condición suficiente.

Las mejoras en los niveles de empleo no registrado de los últimos doce años permitieron modificar la tendencia ascendente que el indicador había sostenido desde mediados de los años setenta. Actualmente, la informalidad se mantiene en niveles históricamente elevados: afecta a uno de cada tres trabajadores asalariados. Asimismo, la desaceleración del crecimiento del empleo formal generó cierta inflexibilidad a la baja en la informalidad laboral.

Diferentes factores afectan el desempeño reciente, en especial luego de la *crisis financiera internacional*. Por una parte, el menor ritmo de crecimiento de la economía, el resurgimiento de la restricción externa y la persistencia de una estructura productiva heterogénea limitan las posibilidades de expansión de la producción y creación empleo de calidad. Por otra, la mayor concentración de los ocupados informales en algunos segmentos críticos (el trabajo doméstico, el trabajo cuentapropista, el trabajo agrario en el ámbito rural y el empleo asalariado en la construcción y el comercio) cuya formalización resulta más difícil debido a características productivas, económicas y sociales.

1. Esta nota fue elaborada por Fabio Bertranou, Tomás Lukin, Mariana Sebastiani y Luis Casanova.

En este escenario, la profundización del proceso de formalización laboral en Argentina requiere fortalecer algunas intervenciones específicas como: la simplificación de la registración y reducción de los costos fiscales y de la seguridad social a las empresas de menor tamaño, el apoyo productivo a las firmas pequeñas y medianas, la inspección laboral, y la coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en el proceso.

La Ley N° 26.940 de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral, sancionada en 2014, avanza en este sentido. La legislación estableció un esquema de incentivos y penalidades con el objetivo de inducir a los empleadores a contratar asalariados bajo las condiciones exigidas por la normativa y desalentar la presencia de trabajadores no registrados.

De las diferentes visiones plasmadas en el libro *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina* se desprende que, para lograr mayores avances en la reducción del fenómeno, es necesario contar con un mercado de trabajo dinámico. Por eso, junto con el fortalecimiento de las instituciones laborales, una estrategia integral para formalizar la economía informal debe contemplar también el diseño de la política macroeconómica y el fortalecimiento del entramado productivo. La necesidad de un abordaje de estas características fue compartida por funcionarios, sindicalistas, empresarios y especialistas a lo largo del *IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina. Políticas para la formalización laboral*, que se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires durante los días 13 y 14 de agosto de 2015, organizado por la Oficina de País de la OIT en Argentina.

La informalidad laboral en Argentina: tendencias de largo plazo y características

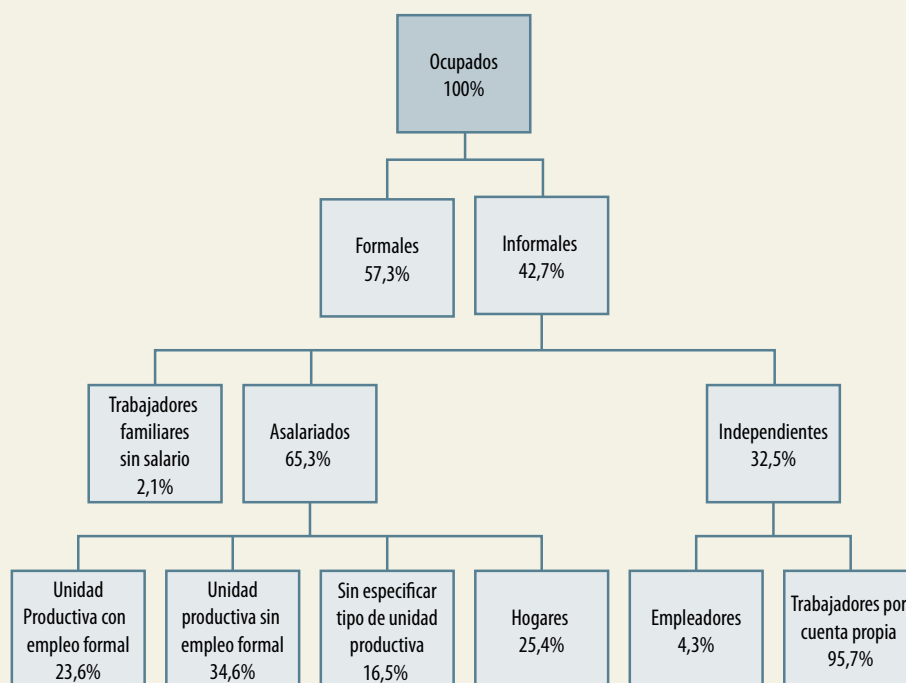
Entre 2003 y 2014, la creación de puestos de trabajo formales, asociada al crecimiento económico de los años dos mil y el despliegue de diferentes políticas laborales específicas, permitieron una sensible reducción del empleo no registrado. Tras alcanzar su máximo histórico de 49% en 2003, el nivel de informalidad laboral se redujo hasta 34,3% a finales de 2014. Existen pocas experiencias comparables a escala global pero, si bien el alcance de la problemática es menor que en la mayoría de los países latinoamericanos, los niveles aún son elevados en términos históricos.

Los ámbitos críticos donde se registran los mayores niveles de informalidad continúan siendo, con algunas modificaciones menores, los mismos que prevalecían casi una década atrás: el trabajo en casas particulares, el trabajo cuentapropista, el trabajo agrario (ámbito rural) y el empleo asalariado en la construcción y el comercio (en esos dos últimos casos, el fenómeno está magnificado en los microestablecimientos). Asimismo, en sectores de actividad donde la incidencia del empleo informal es

relativamente menor también existen ciertos segmentos en los cuales el fenómeno adquiere dimensiones relevantes, como es el caso de la industria de la indumentaria dentro del sector manufacturero.

La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), realizada en 2011, permite realizar un mapeo detallado de la informalidad laboral en Argentina que complementa la fuente tradicionalmente utilizada para el seguimiento del empleo asalariado no registrado - la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) -. Como se observa en el Gráfico 1, el 57,3% del total de los trabajadores ocupados son formales, eso implica que la informalidad laboral alcanza al restante 42,7% de los trabajadores.

Composición de la población ocupada Total áreas urbanas relevadas - ENAPROSS 2011



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

Dentro de este universo, los asalariados informales conforman la categoría ocupacional mayoritaria, superando al 65% de los trabajadores informales. Cerca del 35% de estos trabajadores se concentra en unidades productivas que no tienen ningún trabajador registrado y poco más del 25% desarrolla actividades laborales en hogares, en su amplia mayoría mujeres de bajos ingresos.

En tanto, los independientes alcanzan al 32,5% de los trabajadores informales, de los cuales la gran mayoría son trabajadores por cuenta propia. A pesar de su heterogeneidad una característica distintiva respecto de otros grupos ocupacionales es que los puestos de trabajo en que las personas se desempeñan son de baja calificación y de bajos ingresos. Finalmente, si bien entre los patrones, la tasa de incidencia de la informalidad es mucho más baja en este grupo existen problemas asociados a la subdeclaración fiscal y laboral.

Al analizar la problemática a través de las características sociodemográficas de los trabajadores informales se aprecia que los grupos más afectados son las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel educativo. La estrecha asociación entre informalidad y bajos ingresos se confirma al observar como la mayor cantidad de trabajadores informales se ubican entre los hogares de menores ingresos per cápita familiar. A lo largo del período 1995-2011, las brechas de ingreso entre los asalariados formales y los informales oscilaron entre 15% y 31%.

Por último, se destaca que las disparidades regionales que caracterizan la estructura productiva, socioeconómica y, en algunas dimensiones, también el entramado institucional también se manifiestan en diferencias en el empleo informal: la brecha en la tasa de empleo asalariado no registrado entre las ciudades del país que presentan niveles extremos de informalización alcanza hasta 40 puntos porcentuales.

¿Por qué persiste el empleo informal?

Existen varias barreras que dificultan el camino hacia la formalización asociadas con la heterogeneidad del fenómeno: el desempeño macroeconómico, la estructura productiva, las instituciones laborales y la tolerancia social, entre otros. El diagnóstico presentado en Caminos hacia la formalización laboral en Argentina (OIT, 2015), se enriqueció con las visiones de los funcionarios de gobierno, sindicalistas, empresarios y especialistas que participaron del IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina.



Foto: Noemí Rial, Secretaria de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS y Pedro Américo Furtado de Oliveira, Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina Conferencia "Políticas para la promoción del empleo registrado. Avances y desafíos". IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina (Buenos Aires, 13 y 14 de agosto de 2015).

Desempeño macroeconómico

El proceso de formalización laboral estuvo concentrado durante la etapa previa al estallido de la crisis internacional (2003-2009) a través de la creación de empleo registrado. El crecimiento económico, el esquema macroeconómico adoptado, las políticas públicas, en especial las laborales, y la inversión social, jugaron un rol determinante en ese proceso. Desde entonces, esa dinámica virtuosa del mercado de trabajo comenzó a desacelerarse (2010-2011) y luego se estancó (2012-2014). Entre los factores externos que limitan la reducción de la informalidad se contabiliza en la última etapa el menor crecimiento de la actividad económica en los principales socios comerciales (Brasil y China). Asimismo, un conjunto de factores macroeconómicos internos limitan la profundización del proceso, fundamentalmente problemas cambiarios y comerciales que incidieron de manera negativa sobre la restricción externa. Aspectos vinculados a los precios relativos y el acceso al financiamiento también son relevantes a la hora de entender la dinámica macroeconómica actual.

Con este punto de partida, funcionarios, sindicalistas, representantes de las cámaras empresarias y especialistas que participaron del evento coincidieron en la necesidad de recuperar un sendero de crecimiento económico. Como reiteraron los

distintos actores, un contexto de crecimiento estable y elevado tiende a favorecer la formalización y constituye una condición que facilita la efectividad de las políticas destinadas a intensificar dichos procesos. Sin embargo, no alcanza a ser condición suficiente. De hecho, la informalidad creció ininterrumpidamente desde mediados de los setenta, incluso cuando se registró una fuerte expansión del PIB a comienzos de los años noventa.

Desde la representación del sector de los trabajadores, consideraron que hay espacio para que la política macroeconómica, por ejemplo a través de la inversión pública, permita retomar un sendero expansivo. Por su parte, el sector empleador demandó estabilidad y nuevos instrumentos de política industrial apuntados a promover la inversión y la innovación productiva.

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. A mediados de la década de 1970 se produjo un giro brusco en la orientación de la política económica con la irrupción de una dictadura militar que puso en marcha un abrupto proceso de liberalización comercial y desregulación de los mercados financieros. La desarticulación del tejido industrial se profundizó con las políticas neoliberales de los años noventa. Tal como fue detallado por representantes del sector de los empleadores 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.

El crecimiento de los niveles de empleo informal y sus diferentes expresiones –no registración, tercerización fraudulenta, precarización, etc.– constituyen desde la visión de todos los actores una característica intrínseca a la etapa actual del capitalismo. En ese sentido, el modelo de desarrollo implementado por cada país juega un rol central en la extensión y reproducción del empleo. Desde esa perspectiva, las nuevas formas de organización de la producción en cadenas globales de valor representan una dificultad estructural adicional para el abordaje de la problemática.

A pesar de algunos avances en la reducción de la heterogeneidad productiva y los significativos esfuerzos en materia de inversión social, 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. Además de la heterogeneidad estructural que se da en términos productivos, también existe una importante heterogeneidad en términos territoriales, lo que también actúa como condicionante para la formalización.

Institucionalidad laboral

A diferencia de la mayoría de los episodios recesivos que atravesó Argentina entre finales del Siglo XX y principios de los 2000s, la crisis internacional no redundó en un proceso de destrucción masiva de puestos de trabajo y de deterioro de las condiciones de empleo. Como destacaron los representantes del sector de trabajadores (CGT y CTA) las negociaciones colectivas y el salario mínimo juegan un rol fundamental en este proceso. En este listado, se debe contabilizar también a la inspección laboral.

La fortaleza de las instituciones del mercado de trabajo argentino y la centralidad lograda por sus protagonistas permitieron, incluso frente a crecientes tensiones económicas internas y externas, avanzar en el diseño de políticas específicas y novedosas para abordar la problemática de la informalidad. Además del fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y los incentivos económicos para la regularización, se incrementó -cuantitativa y cualitativamente- el costo de incumplir con la normativa laboral. Por un lado, se ajustaron las sanciones por incumplimiento de la normativa laboral y por otro lado se creó un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). La nueva legislación no opera en forma aislada sino que se conjuga con otras herramientas específicas para algunas actividades, fundamentalmente en el sector agropecuario, como los Convenios de Corresponsabilidad Gremial.

Entre los instrumentos plasmados en la Ley N° 26.940 también se destacan previsiones para fortalecer la inspección laboral. No obstante, como advirtieron los funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, las diferencias jurisdiccionales en materia de administración e inspección del trabajo representan una barrera para la reducción de la informalidad. A este componente territorial se le suman las restricciones legales que enfrentan los organismos públicos para desarrollar tareas inspectivas en algunos segmentos del mercado de trabajo; como por ejemplo en talleres textiles y en los hogares donde está concentrado el trabajo doméstico. Por su parte, los representantes de los empleadores apuntaron que las nuevas herramientas son insuficientes para fiscalizar la economía informal en la vía pública.

A pesar de las barreras existentes y en vistas al diseño que tradicionalmente adquirieron las políticas neoliberales para el mercado de trabajo, los representantes del sector de trabajadores indicaron que los derechos laborales no pueden ser moneda de cambio para promover la reducción de la informalidad.

Tolerancia social

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. El caso del trabajo doméstico, la construcción y el sector rural son los principales exponentes de estas situaciones. En estos ámbitos, existen 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.

Sin embargo, la tolerancia social no se limita a la reproducción del fenómeno en segmentos críticos donde los instrumentos tradicionales no llegan. La información producida durante los primeros seis meses de 2015 por el REPSAL, herramienta creada en el marco de la Ley 26.940, revela la extensión de la informalidad laboral hacia empresas formales de gran envergadura. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social remarcó el relativamente elevado peso de empresas grandes en el REPSAL; que registra a la fecha cerca de 100 firmas de más de 100 trabajadores, sobre un universo aproximado de 1400 empresas sancionadas. En este grupo sobresalen cinco compañías de más de 1000 empleados.



Foto: Fabio Bertranou, Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; Diego Schleser, Director General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTESS; Guillermo Zuccotti, Secretaría de Asuntos Internacionales, Confederación General del Trabajo de la República Argentina, CGTRA; y Diego Coatz, Economista Jefe, Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina, UIA. Presentación del libro "Caminos hacia la formalización laboral en Argentina". IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina (Buenos Aires, 13 y 14 de agosto de 2015).

¿Cuáles son las posibles alternativas de política?

Una estrategia exitosa destinada a la reducción de la informalidad requiere necesariamente un conjunto diverso de políticas que atiendan las heterogeneidades que caracterizan al fenómeno. El Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Fabio Bertranou, sintetizó las visiones tripartitas al señalar que *“no hay una bala de plata que pueda resolver el problema de la informalidad laboral, sino que se requiere una estrategia integral”*. En este sentido, la discusión sobre los aspectos regulatorios y los instrumentos de política laboral para combatir la informalidad debe insertarse en un abordaje global de transformaciones sobre la estructura productiva subyacente. Asimismo, es fundamental que las acciones sean encaradas no solo por el Estado, sino que también sean apoyadas y promocionadas por las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores. En este marco, Fabio Bertranou presentó los lineamientos de la Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal y su relevancia para la formulación de estrategias integrales para abordar la formalización laboral.



Foto: Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTESS; Fabio Bertranou, Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; Guillermo Zuccotti, Secretaría de Asuntos Internacionales, CGTRA; y Raúl Massarini, Director Ejecutivo del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, IERIC. Conferencia “Facilitar la transición a la economía formal. La Recomendación núm. 204 de OIT (2015)”. IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina (Buenos Aires, 13 y 14 de agosto de 2015).

Un consenso internacional para facilitar la transición a la economía formal: la Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT

Con una visión que reconoce la multicausalidad y heterogeneidad de la informalidad, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 2015 la Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. La construcción de un cuerpo consensuado de objetivos, procesos y mecanismos tendientes a facilitar el pasaje hacia la formalidad de empresas y trabajadores constituye un avance significativo.

“La Recomendación Núm. 204 es una hoja de ruta para avanzar en la formalización laboral, un proceso complejo, pero que en el caso de la Argentina no representa algo novedoso ya que muchas de los puntos señalados ya fueron implementados”, explicó el Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Pedro Américo Furtado de Olivera. 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, se ha identificado como una prioridad en los Programas de Trabajo Decente por País para Argentina. Precisamente, a lo largo de los últimos años (especialmente a partir de la sanción de la Ley N° 26.940), el país implementó diferentes ejes contemplados en la resolución.

Los representantes de los trabajadores entienden que, a pesar de los progresos observados, la Recomendación ofrece espacios para avanzar en materia de diseño de políticas. Desde los sindicatos advierten además que, a nivel internacional y local, lograr la operatividad de la Recomendación no es un proceso armónico. Poner en marcha los instrumentos sugeridos supone un importante esfuerzo fiscal. Asimismo, señalaron que la igualación hacia arriba de derechos necesariamente redundará en el incremento de la puja distributiva. Finalmente, lamentaron el vago abordaje a la problemática de las cadenas globales de valor en el texto Recomendación.

Durante su intervención el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada, remarcó la persistencia de *“desafíos para avanzar sobre lo construido en materia de fortalecimiento de las instituciones laborales y mejora de la calidad del empleo en términos de formalización laboral”*. El reconocimiento sobre los progresos materiales y regulatorios alcanzados en Argentina fue destacado tanto por el presidente del Departamento de Política Social de la UIA, Daniel Fundes de Rioja. El representante del sector empresario enfatizó la necesidad de hacer frente a las heterogeneidades de la estructura productiva (sectorial y territorial) a través de diferentes políticas públicas que faciliten el desarrollo de firmas sustentables. En ese sentido, reclamó abordar

problemáticas vinculadas, como las cadenas de valor, para generar condiciones que favorezcan el desarrollo productivo, el trabajo decente y la equidad. En ese sentido, el secretario de Prensa de la CGT, Héctor Daer, y el secretario gremial de la CTA, Claudio Marín, reclamaron abordajes específicos para las tercerizaciones fraudulentas. Los representantes del sector de trabajadores coincidieron que, para combatir los procesos de precarización generados aguas abajo en algunas cadenas de valor, se requieren nuevos marcos regulatorios específicos. Adicionalmente, ese proceso debe ser acompañado, indicaron, por una fuerte presencia de las organizaciones sindicales y del Estado, por ejemplo a través de una mejor y mayor inspección.

Desde la perspectiva del ministro Tomada es relevante *“fortalecer la detección del no registro de los trabajadores en la seguridad social”* pero también sostuvo la necesidad de avanzar en *“la detección del incumplimiento de otras infracciones a la normativa laboral, como por ejemplo, aspectos vinculados con la jornada laboral, el pago de horas extras y el cumplimiento de los contenidos de los convenios colectivos de trabajo en lo que hace a salarios y otras condiciones de trabajo”*.

Como indicaron distintos representantes de las organizaciones de empresarios que participaron del evento, Tomada consideró que es posible *“fortalecer la tarea de inspección y el alcance e impacto de las políticas de mercado de trabajo, por medio de la intensificación del uso sistémico de las diferentes fuentes de información con las que cuenta el Estado”*. El ministro precisó que *“esto posibilitará mejorar la planificación de la inspección, particularmente para detectar casos de fraude laboral (como por ejemplo, trabajadores declarados a tiempo parcial, el cumplimiento del salario mínimo y el uso del monotributo para realizar fraude laboral)”*. Asimismo, destacó que esta estrategia *“facilitará el alcance e impacto de las instituciones y políticas laborales en segmentos específicos del mercado de trabajo donde actualmente algunas acciones enfrentan determinadas barreras para convertirse en operativas”*. A la hora de abordar las necesidades concretas en materia de fiscalización, la secretaria de Trabajo, Noemí Rial, destacó cuatro elementos: i) el incremento en la cantidad de inspectores; ii) la incorporación de nuevas tecnologías; iii) la mejora en la articulación entre los organismos estatales (y privados); y iv) la búsqueda de un compromiso político de algunas jurisdicciones –municipios y provincias– con una postura laxa a la hora de combatir la informalidad. Para algunos segmentos específicos, ponderó Rial, se requiere una activa colaboración de los sindicatos. Todos estos elementos fueron compartidos por los representantes del sector de trabajadores que solicitaron además la unificación de las bases de datos de los diferentes organismos que llevan adelante inspecciones.



Foto: (De izq. a der.) Daniel Funes de Rioja, Presidente del Departamento de Política Social, UIA; Pedro Américo Furtado de Oliveira, Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina; Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS; Héctor Daer, Secretario de Prensa y Comunicación, CGT y Claudio Marín, Secretario Gremial, CTA. Mesa tripartita de alto nivel "Logros y desafíos para la formalización laboral: una mirada hacia el futuro". IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina (Buenos Aires, 13 y 14 de agosto de 2015).

Argentina cuenta desde 2014 con renovadas y potenciadas herramientas para combatir al núcleo duro de la informalidad a través de la Ley N° 26.940. No obstante, los funcionarios señalaron que los beneficios para los microestablecimientos y pequeñas empresas son todavía ignorados por muchos empleadores. En ese sentido, una modificación ponderada desde el Ministerio de Trabajo y respaldada por el sector empleador es el "rol educativo" que comenzaron a asumir los inspectores para promover y facilitar la registración cuando se detectan irregularidades. Adicionalmente, se planteó realizar nuevas campañas publicitarias en medios masivos de comunicación para garantizar la difusión de los beneficios asociados a la regularización del vínculo laboral y los riesgos de incumplir con la normativa (multas y restricciones de acceso a las políticas públicas).

La necesidad de una actualización y adaptación permanente de la política de fiscalización no implica desconocer algunas de las limitaciones de esa estrategia. Desde las organizaciones de trabajadores señalaron que las inspecciones son insuficientes para inducir la formalización en algunos segmentos de la economía informal. Esas restricciones son evidentes, por ejemplo, entre los trabajadores cuentapropistas y la denominada economía social. Por eso, reclamaron abordajes específicos desde la política pública. En tanto, los representantes de las organizaciones de empleadores

advirtieron que la ley N° 26.940 no alcanza para combatir el trabajo no registrado y *la competencia desleal que genera para las empresas formales la venta en espacios públicos*. Desde su visión, algunas de las principales causas que originan la informalidad como *altos costos laborales, inseguridad jurídica, sobre abundancia normativa e inestabilidad normativa*, entre otras, deben ser encaradas de manera conjunta en colaboración con las organizaciones profesionales.

A la hora de analizar la transformación que requiere la estructura productiva para lograr avances significativos en materia de reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad los actores empresarios y sindicales coincidieron al destacar el rol de la inversión, privada y pública, como motor de ese proceso. Desde la UIA remarcaron que Argentina se caracteriza por una estructura productiva heterogénea, donde los empleos de mayor calificación están concentrados en ciertos sectores que se caracterizan por tener alta productividad y bajos encadenamientos de empleo hacia atrás. Por eso señalaron que *la política económica debe procurar avanzar en una estrategia que no se base en cualquier tipo de industrialización, sino en aquella que permita compatibilizar las condiciones económicas y sociales de la Argentina con los desafíos planteados en términos de integración local de las cadenas de valor y de una apuesta inteligente a la inserción externa de los sectores con mayor valor agregado y potencial de desarrollo tecnológico*. La política industrial en este sentido, entienden los representantes del sector empresario, es la única forma de resolver el problema de manera integral: *por lo tanto, no debería limitarse a la promoción de ramas innovadoras, sino también priorizar aquellas que demandan más insumos a otras actividades productivas en el plano doméstico -encadenamientos hacia atrás-, así como aquellas que sirven de bienes intermedios a otros sectores económicos -encadenamientos hacia adelante-*.

Por su parte, los funcionarios del Ministerio de Trabajo advirtieron que superar las barreras que impone la estructura productiva para reducir la informalidad no depende solamente de una decisión de política económica interna. Las experiencias exitosas de desarrollo industrial contaron con un margen de maniobra que, desde el diagnóstico oficial, hoy no está disponible. Sin desconocer la necesidad de nuevas y mejores herramientas de política industrial, plantearon las dificultades para que una estrategia de desarrollo industrial genere empresas dinámicas donde la tercerización adopte formas menos precarias o más integradas a las necesidades internas. Al respecto, se destacó que las firmas innovadoras cuyos procesos estuvieron orientados hacia el mercado interno fueron las más dinámicas en materia de empleo y salarios, en cambio entre las aquellas firmas innovadoras más vinculadas con el mercado internacional los aumentos en la productividad fueron significativamente mayores a los del salario. Adicionalmente, los representantes sindicales advirtieron que en los procesos de transformación productiva no deben relegarse derechos de los trabajadores.

Finalmente, en este espacio de diálogo social respecto a acciones para profundizar el camino ya transitado de formalización del empleo en la Argentina, Pedro Américo Furtado de Oliveira resalto que la Oficina de país de la OIT para la Argentina continuará apoyando a sus mandantes en las áreas que estos consideren prioritarias para la cooperación técnica para el diseño, debate e implementación de políticas de formalización de la economía informal.