

# La informalidad laboral y su rol en la determinación de la condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires.

Rafael Rofman.

Cita:

Rafael Rofman (2007). *La informalidad laboral y su rol en la determinación de la condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ixjornadasaepa/154>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eqfA/V30>



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

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

# La informalidad laboral y su rol en la determinación de la condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires.

Rafael Rofman<sup>1</sup>  
[rrofman@worldbank.org](mailto:rrofman@worldbank.org)

IX Jornadas Argentinas de Población  
Huerta Grande, Córdoba, Noviembre 2007

*La dinámica del mercado de trabajo en Argentina desde mediados del siglo XX ha sido marcada por un acelerado proceso de informalización laboral, que alcanzó su nivel máximo hacia el año 2004, cuando prácticamente la mitad de los trabajadores asalariados y la mayoría de los independientes se encontraban en esa situación. El deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, medido por la evolución en los salarios reales, la incidencia de la pobreza, la distribución del ingreso y otros indicadores ha sido generalmente asociado con este proceso de informalización, aunque la causalidad de esta asociación no siempre ha sido clara.*

*El debate en la literatura sobre informalidad tiende a confundir causas y efectos, en parte debido a alguna falta de rigurosidad en la definición del fenómeno. El término informalidad suele utilizarse indistintamente para identificar a sectores de la economía de baja productividad o que incumplen con obligaciones de registración e impuestos, por un lado, y al mismo tiempo se utiliza para caracterizar a los trabajadores, considerando a veces las características de las unidades donde se desempeñan y en otras ocasiones las condiciones de contratación de los mismos.*

*Este trabajo se propone explicitar las diferencias existentes entre estas definiciones desde un punto de vista conceptual, y mostrar las equivalencias y diferencias existentes a nivel empírico, para lo que se utilizarán datos del “Módulo de Informalidad”, relevado junto a la Encuesta Permanente de Hogares en el Gran Buenos Aires, durante el último trimestre de 2005. Habiendo identificado con claridad a los trabajadores informales, el documento avanza caracterizándolos, tanto en sus aspectos sociodemográficos como en lo que se refiere a las motivaciones y determinantes de su particular inserción en el mercado de trabajo.*

*Finalmente, el documento presenta una discusión sobre las opciones de política que las autoridades enfrentan en el caso de la informalidad laboral, considerando posibles acciones tendientes a disminuir su magnitud, así como su impacto en términos políticos, sociales, y económicos.*

---

<sup>1</sup> El autor es Especialista Líder en Protección Social del Banco Mundial. Las opiniones y comentarios incluidos en este documento son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen en forma alguna a su empleador.

# **La informalidad laboral y su rol en la determinación de la condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires.**

## **1. Introducción**

La informalidad laboral se ha convertido en un tema central en el debate sobre mercados de trabajo y políticas sociales en Argentina. Si bien los problemas de informalidad en el mercado de trabajo en Argentina no son nuevos, la progresiva mejora en los indicadores de desempleo y salarios reales observados desde el año 2002 ha llevado a que la atención de analistas y políticos se focalice hacia este tema.

La creciente importancia de esta discusión se origina en dos aspectos. Por un lado, el crecimiento sostenido de la informalidad desde la década de los setenta ha derivado en que, hacia el año 2000, más de la mitad de los trabajadores argentinos se encuentren en esta situación. Este proceso afectó no solo sus condiciones de trabajo en forma directa, sino que tuvo un importante impacto sobre la efectividad y sostenibilidad de los programas de seguridad social. Por ello, las autoridades han ensayado distintas respuestas a este fenómeno, buscando reducir su incidencia y su impacto sobre el bienestar de la población.

Un serio problema vinculado al análisis y el desarrollo de políticas sobre la informalidad es que, conceptualmente, su definición no es totalmente clara y el término suele utilizarse para caracterizar aspectos distintos de la realidad económica de los países. En los casi cuarenta años que se ha utilizado, “informalidad” se ha aplicado a los sectores económicos de baja productividad, a las pequeñas y medianas empresas, a los trabajadores independientes, o a distintos grupos de trabajadores que, con distintos criterios, se consideraron en situación desventajosa. Esta variedad de usos del mismo término ha resultado, inevitablemente, en una cierta confusión en el debate público, ya que distintos autores adoptan distintas definiciones. Reconociendo esta dificultad, la segunda sección de este documento se concentra en describir las distintas definiciones utilizadas, identificando su origen y aplicación respectivamente.

La información disponible desde hace tiempo muestra que la informalidad laboral ha tendido a crecer en la Argentina en las últimas décadas. Si bien en general se puede observar una tendencia general al crecimiento, hay determinados sectores y grupos poblacionales

donde el impacto fue mayor. Los determinantes de este crecimiento han sido objeto de distintos análisis, considerando desde aspectos macroeconómicos como la legislación sobre contratos de trabajo o las políticas de tipo de cambio hasta factores macroeconómicos como los mecanismos de decisión, la estructura de incentivos y las restricciones individuales en las preferencias de los trabajadores. Aunque la literatura no ha logrado mostrar en forma concluyente la prevalencia de un determinante en particular, es claro que algunas de estas explicaciones presentan mayor solidez que otras.

En el marco de las investigaciones sobre este tema, a fines del año 2005 se incluyó en la Encuesta Permanente de Hogares un módulo sobre informalidad laboral, para los residentes del área metropolitana de Buenos Aires. Este módulo, diseñado en forma conjunta por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Banco Mundial y el INDEC, permitió comenzar a analizar algunas dimensiones del fenómeno que hasta entonces permanecían ocultas.

Los dos principales aportes del módulo son la posibilidad de describir en mayor detalle las características de los individuos afectados por la informalidad, a la vez que ofrece algunas pistas sobre las causas de este fenómeno, a nivel individual. Al indagar sobre los mecanismos de decisión, las preferencias individuales y los impactos que la informalidad tiene sobre las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, el módulo generó un importante caudal de información novedosa.

Aún siendo un concepto de difícil definición conceptual y operacionalización empírica, distintos gobiernos han propuesto y aplicado políticas buscando revertir su tendencia creciente o aliviar el impacto que el mismo tiene sobre los hogares, con limitado éxito. La poca efectividad de estas políticas en el pasado podría vincularse a la falta de un marco conceptual verificado, que sustente las mismas en forma rigurosa. La nueva información disponible, así como el desarrollo de ideas y conceptos novedosos sobre este tema, han generado recientemente una nueva oportunidad en este sentido.

La segunda sección de este documento revisa el concepto de informalidad, su origen y evolución, discutiendo la relevancia del mismo desde distintos ángulos. En la tercer sección se presentan indicadores sobre la tendencia de la informalidad en las últimas décadas y sus determinantes, mientras que en la cuarta se discuten algunos hallazgos del módulo de

informalidad de la EPH 2005. Finalmente, la quinta sección revisa algunas de las políticas implementadas en relación a este fenómeno, considerando el impacto que han tenido y presenta algunas opciones y desafíos en esta área.

## **2. El concepto de informalidad. Por qué y para qué**

En el marco de este documento, las referencias al trabajo informal se vinculan a la existencia de un grupo de trabajadores, asalariados, cuenta propia y patronos, que no tienen acceso a condiciones de empleo básicas como la protección de su salud, pensiones, o seguros de desempleo. Este grupo es claramente heterogéneo, ya que incluye, además de asalariados y cuenta propias, a individuos de los extremos en las escalas sociales, de ingresos y educación, a quienes están satisfechos y quienes no lo están con su situación, a quienes optaron por la informalidad por distintas razones y quienes fueron forzados a desempeñarse en esas condiciones, en definitiva, a quienes por una amplia gama de razones, no tienen acceso a condiciones laborales consideradas socialmente básicas.

El concepto de informalidad es posiblemente uno de los menos precisos y, a la vez, complejos para analizar en los estudios sobre desarrollo económico y equidad. Al utilizar el término “informalidad”, distintos autores han hecho referencia a distintos conceptos aplicados a grupos de empresas, industrias, o trabajadores, por lo que existe un importante grado de confusión sobre quienes son informales y que es lo que los define como tales. En cierto sentido, el problema radica en el origen del término. Intentando resumir en un único concepto un complejo conjunto de características, la literatura ha tendido a calificar como informales a distintos conjuntos que no siempre son internamente homogéneos.

El término “informalidad”, aplicado a unidades productivas o grupos de trabajadores, tiene su origen a principios de la década de los setenta, cuando Keith Hart lo utilizó para describir a micro empresarios en sectores de muy baja productividad en Ghana (Hart, 1970). La OIT lo adoptó al poco tiempo, también para un país africano (en este caso, Kenia), y a partir de allí su uso se difundió a través de instituciones académicas vinculadas a la OIT, como el PREALC<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para una discusión mas detallada de la evolución del concepto de informalidad, véase MTESS-BM (2007)

La definición de informalidad, su aplicación a distintas dimensiones del proceso productivo y las implicancias que esta tiene sobre las conclusiones y propuestas de políticas ha evolucionado en forma rápida en los últimos tiempos. Desde su origen en los años setenta para caracterizar a sectores y empresas de baja productividad, otros autores han utilizado el concepto para referirse a la vinculación entre las empresas y el Estado, definiendo la informalidad en función del cumplimiento de los distintos marcos normativos. En este grupo, se destaca De Soto (1987), quien propuso una visión de exclusión, por la que “informales” serían aquellos que no logran integrarse al mercado debido a las excesivas restricciones impuestas desde el Estado, por lo que se ven obligados a buscar estrategias alternativas para desarrollarse. Este enfoque es diametralmente opuesto al anterior en lo que se refiere a la caracterización de los informales, ya que en un caso se trataría de personas y empresas que no se integran al sistema productivo por no contar con condiciones mínimas de productividad, mientras que en el segundo se refiere a firmas que tienen capacidad de producir en forma rentable y eficiente, pero que son excluidas por efecto de demandas irrazonables desde el sector público. Un enfoque cercano ha sido propuesto por Maloney (2004), al plantear que muchos trabajadores se convierten en informales en forma voluntaria, como mecanismo para evitar las restricciones impuestas desde el Estado.

Un tercer enfoque sobre la definición de informalidad se ha desarrollado recientemente entre quienes estudian la dinámica de los mercados de trabajo. En los últimos años, intentando definir las condiciones laborales de los trabajadores, el concepto de empleo o trabajo informal se ha aplicado a quienes participan del mercado de trabajo, sea como asalariados o independientes, pero no tienen acceso a condiciones de contratación y protección social que los puedan definir como “formales”. La OIT, a través de su Conferencia de Estadísticas del Trabajo, adoptó una definición en este sentido en 2003, aunque combinándola con el criterio más tradicional para así definir a la “economía informal”.

La complejidad conceptual del término ha tendido a agudizarse al intentar operacionalizarlo y medirlo empíricamente. Con el objetivo de utilizar fuentes de información pre-existentes, distintos autores han utilizado indicadores que no siempre son consistentes o comparables entre sí. Así, por ejemplo, la OIT propuso en 1993 considerar como principal criterio para definir la informalidad de las unidades productivas al número de

ocupados por estas, con lo que la totalidad de las unidades pequeñas o unipersonales quedarían comprendidas en esta categoría. (OIT, 1993). Esta definición se amplió en el año 2003, al definir al *empleo informal* como el conjunto de los trabajadores por cuenta propia aunque se desempeñan en unidades informales (definiendo a estas en base al documento del año 1993) y los trabajadores asalariados con empleos informales (entendiendo a estos como aquellos que no están cubiertos por la legislación laboral, de seguridad social, u otras vigentes), sea en unidades formales o informales, y a otros grupos menores, como los familiares sin remuneración, los productores en cooperativas informales, etcétera.

En otra línea de pensamiento, más cercana a la visión de De Soto, algunos autores han notado la alta asociación que existe en muchos casos entre el trabajo informal y el trabajo independiente, por lo que utilizan a este último como indicador del anterior (ver, por ejemplo a Maloney, 2004). Esta estrategia simplifica enormemente el análisis, ya que los trabajadores independientes son relativamente fáciles de identificar, pero en cambio introduce algunos problemas, en particular debido a la alta heterogeneidad que el grupo de independientes tiene internamente.

En resumen, tanto la definición como la operacionalización del concepto “informalidad” son complejas y sujetas a serias controversias. Como ya se indicó, este documento restringe la definición a la condición individual de los trabajadores, y la vincula a los términos de su relación laboral. Como indicador, se utiliza la existencia de aportes previsionales para identificar a los trabajadores formales, entendiendo que estos aportes son determinantes de las condiciones de legalidad en las que se desempeña el trabajador.

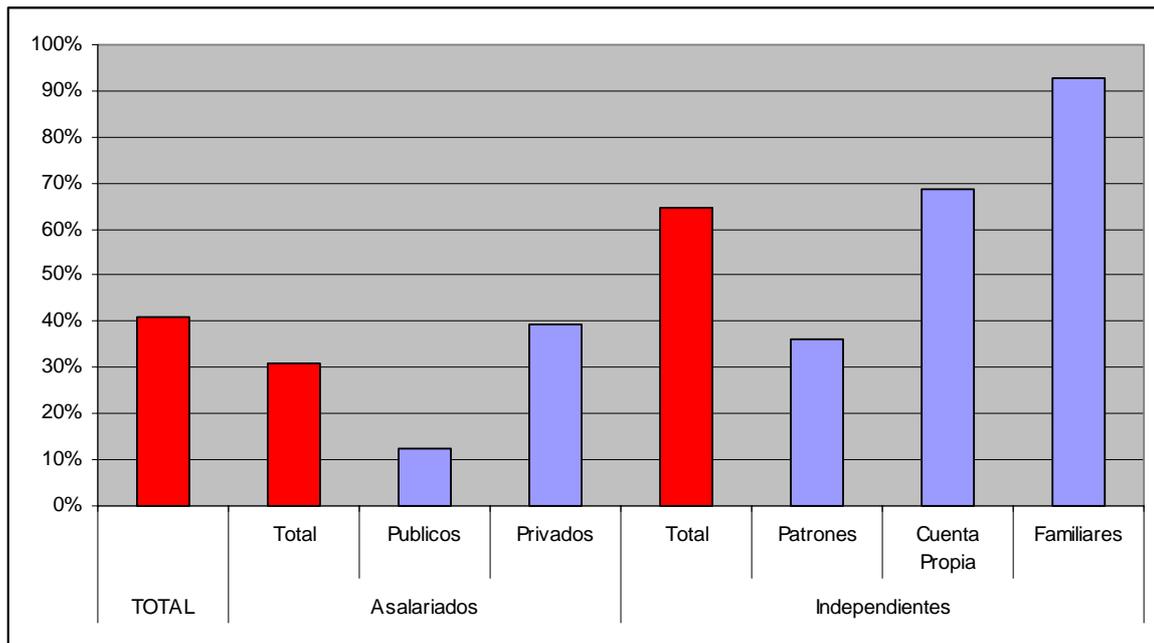
### **3. La evolución de la informalidad laboral en Argentina. Tendencias y determinantes**

El seguimiento de la evolución de la informalidad laboral en Argentina es complejo, debido a la falta de fuentes de información consistentes a lo largo del tiempo. Adoptando como indicador de informalidad laboral la falta de aportes a la seguridad social por parte de los trabajadores ocupados, las posibles fuentes de datos (Censos de Población y Encuesta Permanente de Hogares) ofrecen información parcial. El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 relevó, por primera vez, en forma clara y consistente el cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de toda la población ocupada, sea esta asalariada o

independiente. Los resultados obtenidos fueron interesantes, ya que un 41 por ciento de los trabajadores señalaban ser informales.

La figura 1 muestra que la incidencia de la informalidad tenía un patrón bastante variado según la inserción laboral de los trabajadores. Así, algo más de un 30 por ciento de los asalariados eran informales, mientras que entre los trabajadores independientes la tasa llegaba al 65 por ciento. Incluso dentro de cada una de estas categorías existían diferencias importantes, ya que, como es esperable, la incidencia entre trabajadores del sector público era baja (cerca del 10 por ciento) mientras que los asalariados privados la triplicaban. Entre los independientes, los patrones tenían niveles similares a los asalariados, pero los cuenta propia se acercaban al 70 por ciento y los familiares superaban el 90 por ciento.

Figura 1. Argentina 2001. Incidencia de la informalidad laboral ente los ocupados, según categoría ocupacional.

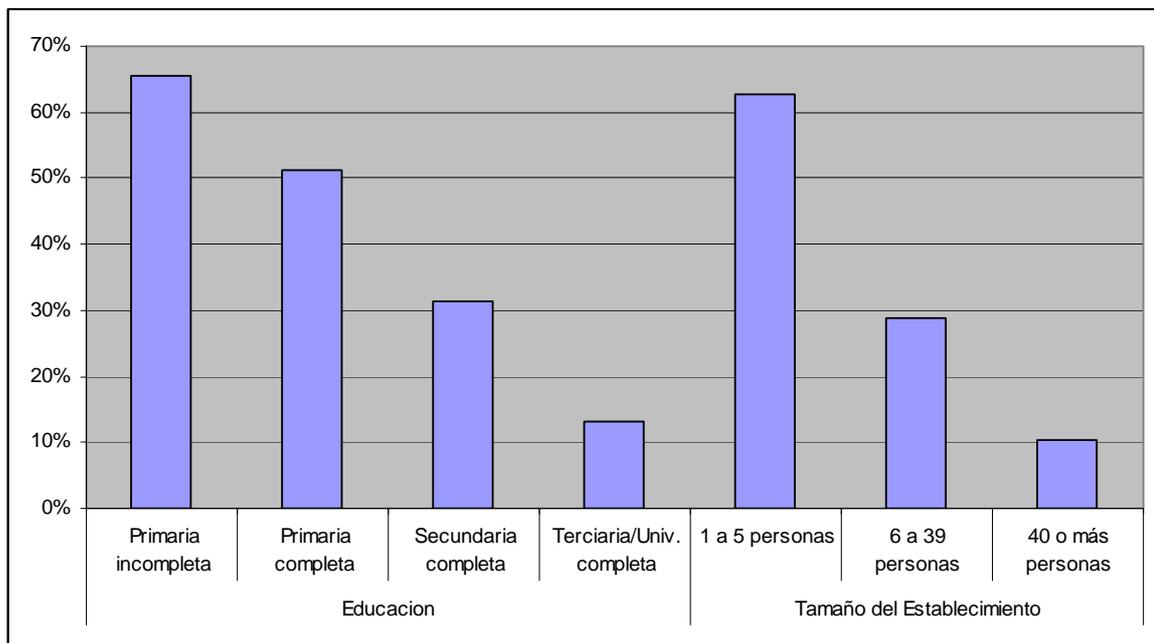


Fuente: Propia, en base al Censo Nacional de Población 2001, INDEC

Los determinantes de la informalidad en el año 2001 se pueden vincular al nivel de calificación de los trabajadores (utilizando la educación como indicador) y al tamaño de los establecimientos en que se desempeñaban. La figura 2 muestra que la diferencia por nivel educativo es muy fuerte. La proporción de informales en la fuerza de trabajo que no

completó la educación primaria es cinco veces más alta que la de quienes completaron estudios terciarios o universitarios. Algo similar ocurre con las diferencias por tamaño del establecimiento, ya que quienes trabajan en pequeñas unidades están expuestos a un nivel de formalidad que es seis veces la de quienes trabajan en establecimientos de 40 o más ocupados.

Figura 2. Argentina 2001. Incidencia de la informalidad laboral entre los ocupados, según nivel educativo alcanzado y tamaño del establecimiento en que se desempeñan.

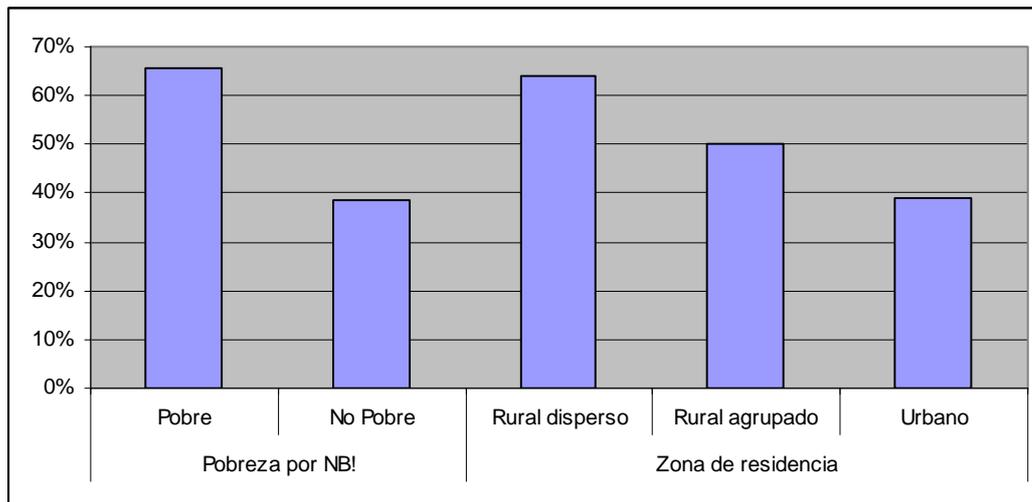


Fuente: Propia, en base al Censo Nacional de Población 2001, INDEC

Por último, otros dos aspectos que aparecen como interesantes son las diferencias observadas por el nivel de pobreza de los trabajadores y por la zona de residencia. Los censos de población de Argentina no relevan información sobre ingresos, por lo que no es posible considerar la incidencia de la informalidad laboral entre pobres y no pobres según este criterio. Sin embargo, a partir de 1980 el INDEC ha elaborado una serie de indicadores de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI) que constituyen una aproximación al concepto de pobreza estructural. Utilizando este criterio, es posible ver que la informalidad laboral es mucho más alta entre los pobres que entre los no pobres, un resultado esperable considerando que ser informal implica una inserción menos ventajosa en el mercado de trabajo. También

se puede observar en la figura 3 que la informalidad es más importante entre la población rural, especialmente si es dispersa.

Figura 3. Argentina 2001. Incidencia de la informalidad laboral entre los ocupados, según nivel educativo alcanzado y tamaño del establecimiento en que se desempeñan.

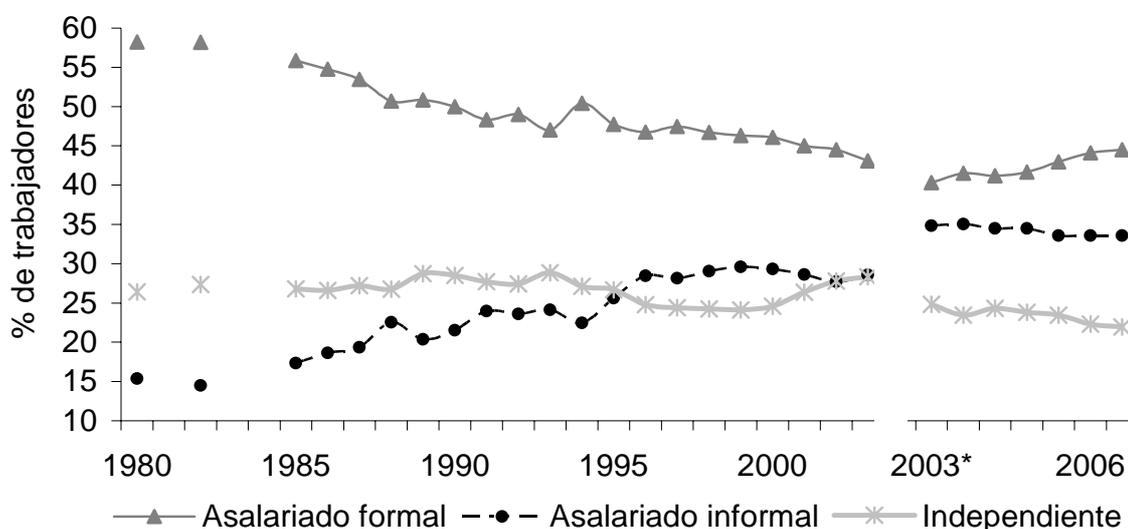


Fuente: Propia, en base al Censo Nacional de Población 2001, INDEC

Los datos presentados hasta aquí no permiten hacer consideraciones sobre la evolución de este fenómeno, por tratarse de un punto único en el tiempo. Sin embargo, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares, es posible construir series de tiempo. Lamentablemente, la EPH no indaga sobre el pago de obligaciones de seguridad social entre trabajadores independientes, por lo que no es posible analizar las tendencias para este grupo, pero en cambio si es posible observar que ocurrió con los asalariados.

El trabajo informal en la Argentina ha aumentado en forma sostenida, en las últimas décadas. Al menos desde principios de los años ochenta, la tendencia creciente ha sido sostenida. La figura 4 presenta la evolución de la proporción de trabajadores asalariados en empleos informales, desde el año 1980 hasta el presente, para el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta serie, la más prolongada disponible, muestra como la proporción de la fuerza de trabajo en puestos asalariados informales pasó de alrededor del 15 por ciento a principios de los años ochenta a casi un 30 por ciento en menos de dos décadas.

Figura 4. Gran Buenos Aires. Población ocupada según categoría e informalidad



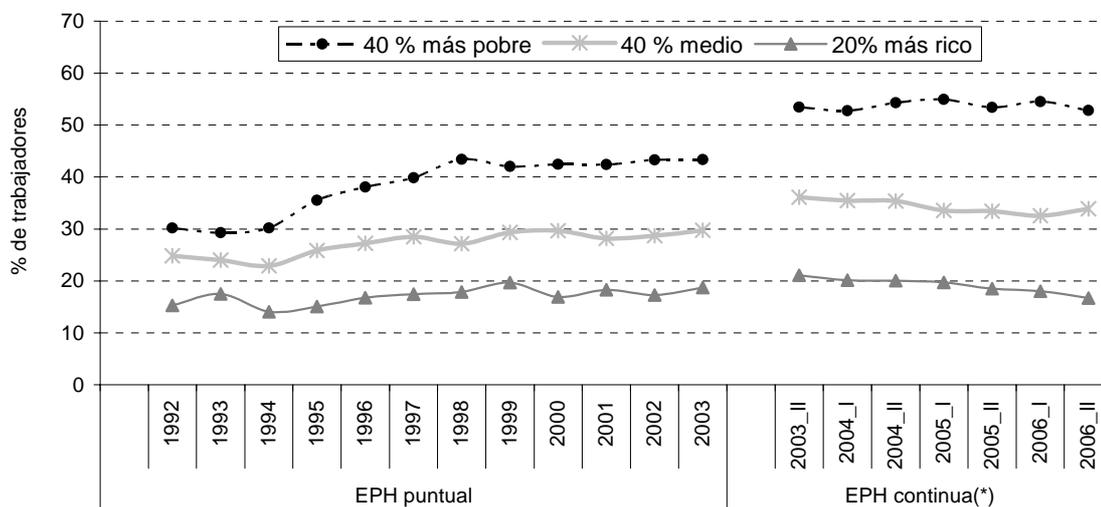
Nota: (\*) A partir del año 2003 se modificó la metodología de medición por lo que las series no son estrictamente comparables

Fuente: Propia, en base a EPH

El crecimiento sostenido de la informalidad se produjo casi exclusivamente a costa del empleo asalariado formal, ya que la proporción de trabajadores independientes se mantuvo muy estable. Luego de la crisis del 2002, la tendencia parecería haberse revertido, ya que la informalidad ha descendido en forma sostenida. Las tendencias a nivel nacional fueron similares, tanto durante la década de los noventa como en tiempos recientes.

Es interesante considerar el proceso de informalización según nivel de ingresos, dato que es posible considerar en base a la EPH. Como es esperable, los sectores más pobres fueron más afectados por el incremento, ya que pasaron de alrededor de un 30 por ciento de incidencia a principios de los noventa a casi un 45 por ciento a principios de los 2000, pero también se registró un deterioro entre los sectores medios y los de mayores ingresos, aunque de menor magnitud, en los años noventa, y la consecuente recuperación desde el 2003.

Figura 5. Total del País Urbano. Proporción de la población ocupada como asalariados informales según nivel de ingresos

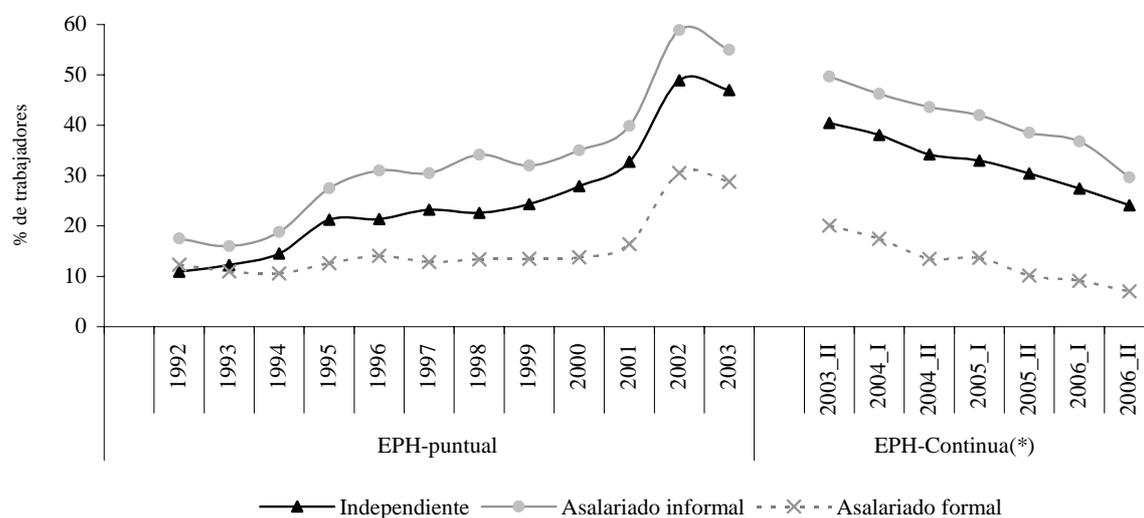


Nota: (\*) A partir del año 2003 se modificó la metodología de medición por lo que las series no son estrictamente comparables

Fuente: Propia, en base a EPH

Al mismo tiempo, la incidencia de la pobreza aumentó desde principios de los noventa entre los hogares con jefe asalariado informal y con jefes independientes. Los hogares con jefe asalariado formal se mantuvieron en niveles de pobreza estable hasta finales de década, cuando el deterioro de la situación económica alcanzó a este grupo. Así, la pobreza se duplicó entre los formales desde el 2000 hasta el 2002, aunque también la recuperación después del 2003 fue muy rápida.

Figura 6. Total del País Urbano. Población por debajo de la línea de pobreza, según categoría y formalidad laboral del jefe de hogar.



Nota: (\*) A partir del año 2003 se modificó la metodología de medición por lo que las series no son estrictamente comparables

Fuente: Propia, en base a EPH

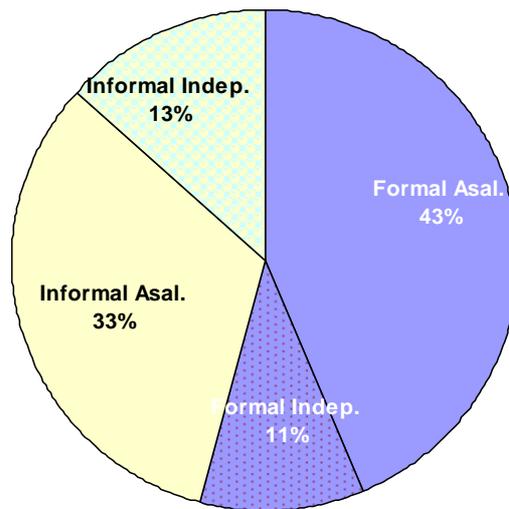
#### 4. La informalidad laboral en el AMBA. Quiénes y por qué?

Ante la falta de información detallada sobre los niveles y evolución de la informalidad laboral incluyendo a los trabajadores independientes, el Banco Mundial, el Ministerio de Trabajo y el INDEC encararon en el año 2005 el desafío de diseñar y aplicar un módulo especial para la EPH, a fin de relevar las características y determinantes de la informalidad (MTESS-BM-INDEC, 2007). Por razones presupuestarias y de tiempos de ejecución, el módulo se aplicó exclusivamente al área metropolitana de Buenos Aires en el último trimestre de 2005, con la idea de expandir la cobertura en encuestas posteriores.

El módulo indagó sobre características y perfiles de los informales, pero además extendió su interés a aspectos tradicionalmente no relevados por la EPH, como ser las preferencias y determinantes de decisiones por parte de los trabajadores. Siendo esta una primera experiencia, es difícil evaluar en detalle la calidad de la información recogida, en particular en referencia a las preguntas “no tradicionales”.

De acuerdo a la información relevada, algo más del 45 por ciento de los trabajadores en el Gran Buenos Aires eran informales a fines del año 2005. Entre estos, cerca de dos tercios eran asalariados, mostrando que, al menos en este caso, la correlación entre informalidad e independencia es débil.

Figura 7. Área Metropolitana de Buenos Aires. IV Trimestre 2005. Población Ocupada según categoría ocupacional y formalidad.



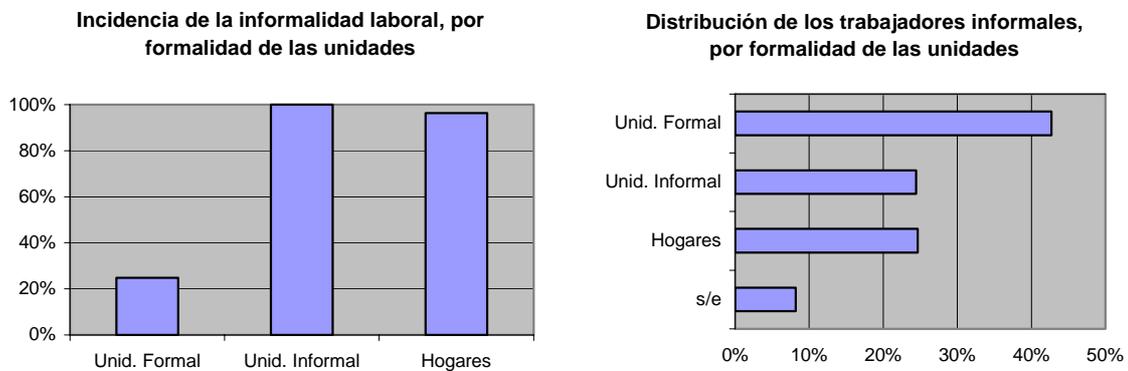
Fuente: Propia, en base a EPH- Módulo de informalidad

De acuerdo a la información relevada, algo más del 45 por ciento de los trabajadores en el Gran Buenos Aires eran informales a fines del año 2005. Entre estos, cerca de dos tercios eran asalariados, mostrando que, al menos en este caso, la correlación entre informalidad e independencia es débil.

Entre las principales innovaciones del módulo de informalidad está la posibilidad de determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones impositivas y de registro por parte de las empresas. Así, es posible evaluar la relación existente entre formalidad laboral de los trabajadores asalariados y nivel de formalidad de las unidades donde trabajan. La figura 8 muestra, en el panel de la izquierda, que los niveles de formalidad laboral en las unidades informales son del 100 por ciento (ya que no es posible registrar a un trabajador en la seguridad social si la empresa no está registrada), y también son muy altos (un 96 por ciento) en los hogares. En cambio, en las unidades formales es más bajo pero aún así, algo más de un 25 por ciento de los trabajadores en estas unidades son informales. Sin embargo, es

importante notar que este 25 por ciento representa a más de un 40 por ciento de la totalidad de los trabajadores informales. En efecto, el panel de la derecha de la figura 8 muestra que más de cuatro de cada diez trabajadores informales en el AMBA se desempeñan en unidades formales, lo que indica que, en muchos casos, la informalidad laboral puede estar originándose en incumplimientos parciales por parte de las empresas.

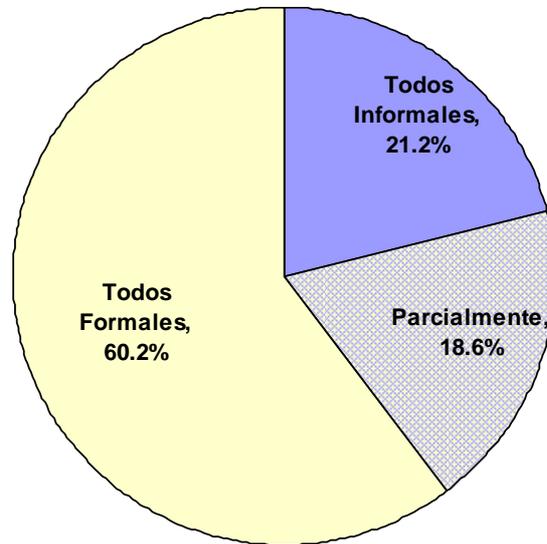
Figura 8. Área Metropolitana de Buenos Aires. IV Trimestre 2005. Población asalariada.  
 Incidencia de la informalidad y distribución de los informales según formalidad de las unidades productivas



Fuente: Propia, en base a EPH- Módulo de informalidad

La figura 9 muestra que una proporción importante de los trabajadores asalariados se desempeña en empresas donde se combinan mecanismos formales e informales de contratación. En este caso se advierte que algo más del 60 por ciento de los asalariados dicen trabajar en empresas donde la totalidad de los trabajadores son formales, un 21 por ciento trabaja en unidades totalmente informales y el restante 18.6 por ciento lo hace en unidades productivas donde se combinan ambos mecanismos.

Figura 9. Área Metropolitana de Buenos Aires. IV Trimestre 2005. Población asalariada.  
Distribución según condición de formalidad de los compañeros de trabajo del entrevistado



Nota: Los porcentajes fueron calculados en relación al total de trabajadores que respondieron a esta pregunta. Hubo un 13 por ciento de los entrevistados que dijeron no conocer la condición de contratación de sus compañeros de empleo.

Fuente: Propia, en base a EPH- Módulo de informalidad

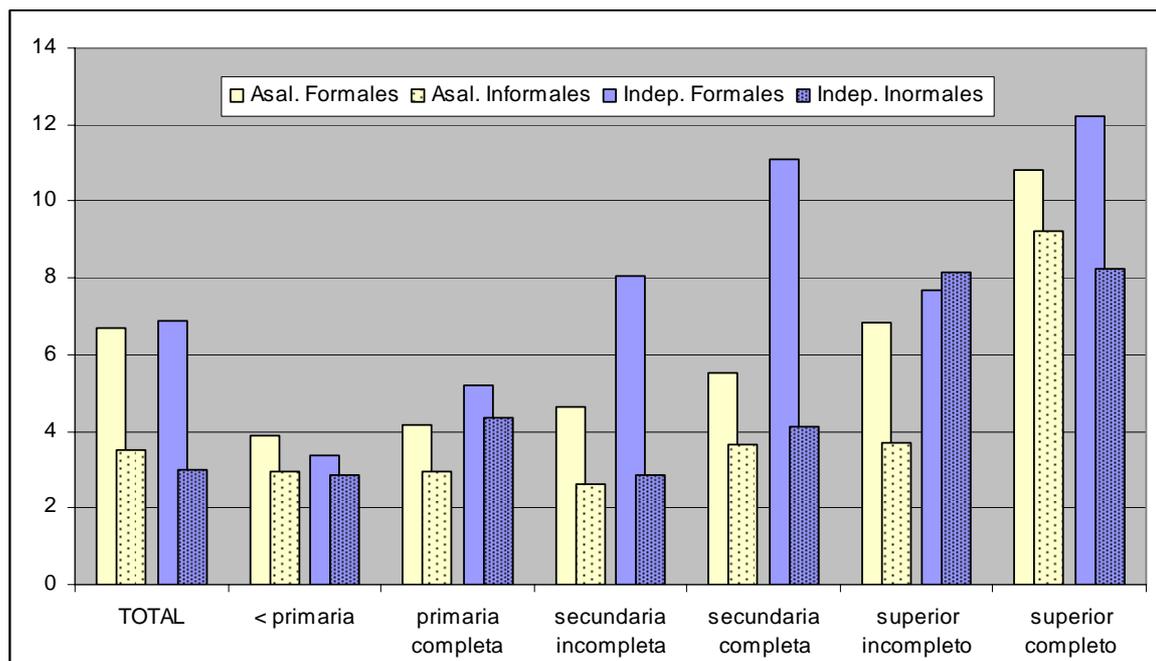
Un debate ya tradicional en la literatura sobre informalidad ha sido sobre el rol que los trabajadores tienen en la decisión de convertirse en informales. Este debate tiene fuertes implicancias sobre las posibles propuestas de política que se formulen, ya que las mismas deberían ser significativamente distintas si los trabajadores deciden sobre su formalidad en base a preferencias, incentivos, y condiciones del contexto, o si su situación es el resultado de una imposición externa.

El módulo de informalidad indagó en este aspecto, encontrando algunos resultados interesantes. En principio, un 96 por ciento de los trabajadores asalariados informales indicaron que se encuentran en esa situación porque “en ese trabajo el patrón sólo lo aceptaba trabajando en negro”, mientras que el 4 por ciento restante señala otras razones. Entre los independientes, donde por definición las decisiones son tomadas por los propios trabajadores, más de un 75 por ciento indicó que su incumplimiento se debe a falta de recursos, mientras

que otras razones vinculadas con el atractivo de la formalidad (tales como que “la jubilación es muy baja” o “el sistema no es confiable”) explican menos de un 8 por ciento de los casos.

Las diferencias de ingresos entre trabajadores formales e informales también son claras. En promedio, los informales recibían ingresos por hora equivalentes a aproximadamente un 50 por ciento del de los trabajadores formales. La diferencia es algo más alta entre los independientes (donde la razón de ingresos entre formales e informales llega a 2.3) que entre los asalariados. Las diferencias se deben, en parte, a un efecto composición: los trabajadores informales tienen en promedio menos años de educación, y existe una fuerte asociación entre educación e ingresos. Sin embargo, aún controlando por esta variable, es posible observar diferencias consistentes en toda la distribución.

Figura 10. Área Metropolitana de Buenos Aires. IV Trimestre 2005. Población ocupada.  
Ingreso horario promedio según categoría ocupacional e informalidad laboral



Fuente: Propia, en base a EPH- Módulo de informalidad

## 5. La respuesta de las políticas. Opciones y desafíos

La informalidad laboral ha sido y es objeto de políticas porque, a través de distintos mecanismos, afecta la calidad de vida de los trabajadores y la situación fiscal del Estado. En

Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina y buena parte del mundo, los sistemas de protección social están fuertemente ligados a la existencia de mercados laborales formales. En efecto, los principales programas de protección social, como los sistemas previsionales, los seguros de salud, el seguro de desempleo, los seguros de riesgos de trabajo o las asignaciones familiares, han sido tradicionalmente organizados alrededor del mercado de trabajo.

La vinculación entre protección social y mercado de trabajo responde a una lógica sencilla, que busca simplificar los mecanismos de financiamiento y focalización de los programas. Por un lado, al establecer que los programas serían contributivos, el Estado definió un esquema de financiamiento cerrado, donde los futuros beneficiarios asumen en forma directa la responsabilidad de obtener los recursos necesarios. Al mismo tiempo, este esquema permite focalizar en forma muy efectiva: los potenciales beneficiarios de estos programas que básicamente transfieren ingresos cuando, por algún motivo las personas no están en condiciones de generarlos en base a su trabajo son, efectivamente, aquellos que en condiciones normales sí pueden generarlos, es decir, aquellos que tienen trabajo.

Sin embargo, en sociedades donde la incidencia de la informalidad es importante (como es el caso de Argentina), el modelo se debilita rápidamente. Muchos trabajadores y sus empleadores no realizan contribuciones al sistema, generando así restricciones de tipo fiscal para sostener a los mismos, por lo que estos trabajadores no cuentan con acceso adecuado a los programas de protección, aún en el caso de que los necesiten. Al mismo tiempo, la falta de contribuciones debilita la situación financiera de los sistemas de protección social, ya que dependen de estas para pagar los beneficios.

Las respuestas políticas a este problema pueden agruparse en dos grupos, dependiendo del enfoque adoptado. Un primer grupo de políticas se concentran en torno al objetivo de reducir los niveles de informalidad, incluyendo así a todos los trabajadores en el sistema. Por otra parte, otras políticas apuntan a desvincular, total o parcialmente, los programas de protección social de los mercados laborales formales, tanto en lo financiero como en el acceso a beneficios.

En la primera categoría se incluyen las políticas que buscan hacer a los programas de protección social más atractivos o, simétricamente, menos costosos. La lógica subyacente en

esta visión es que el problema de la informalidad es, fundamentalmente, que trabajadores y empleadores tienen ante sí un esquema de incentivos inadecuados, que los aleja de la formalidad. Alternativamente, otras propuestas se concentran en los temas de fiscalización, entendiendo que el problema central es las limitaciones del Estado para hacer cumplir la normativa existente.

En el segundo grupo de políticas, la estrategia ha sido encontrar mecanismos que ofrezcan acceso a programas de protección social a quienes no participan del mercado laboral formal. Aquí también existen dos visiones. Por un lado, muchas acciones se han centrado en desarrollar esquemas paralelos para informales, ofreciendo acceso a programas y beneficios de menor valor que los contributivos. En otros casos, la idea central ha sido la eliminación de la separación entre quienes contribuyen y quienes no lo hacen, desarrollando programas de acceso universal.

#### **- Las políticas de reducción de la informalidad**

En Argentina, como en otros países de la región y el mundo, analistas y funcionarios han planteado en forma sostenida que el principal problema de la informalidad es lo poco atractivo que resulta ser formal para los actores del mercado de trabajo. Sea por falta de credibilidad, excesivos costos financieros y no financieros, o el escaso valor de los beneficios esperados, los distintos participantes venían a los sistemas contributivos como un esquema de impuestos tradicional, donde los pagos no habilitan el derecho a un beneficio deseable.

En este esquema, algunas propuestas de solución han pasado por la formulación de relaciones más estrechas entre contribuciones y beneficios. Un claro ejemplo de esta política han sido la reforma provisional del año 1994, donde al introducir cuentas individuales de capitalización en el sistema y vincular más directamente los aportes a los beneficios en el régimen de reparto se esperaba que los trabajadores tengan mayores incentivos a contribuir o a reclamar a sus empleadores que contribuyan. Las reformas al sistema de obras sociales de fines de los años noventa, donde se habilitó la posibilidad de que, con restricciones, los trabajadores elijan la institución proveedora de servicios de salud podrían haber tenido un efecto similar.

En la misma línea, el problema del costo de la formalidad, asociado a las contribuciones a programas de seguridad social ha sido recurrentemente discutido en

Argentina. Distintos gobiernos han implementado políticas de reducción de contribuciones patronales con el objetivo, implícito o explícito, de mejorar las condiciones de competitividad internacional de la economía, reducir el desempleo, o limitar la informalidad. Estas políticas fueron aplicadas en forma masiva a principios de los años ochenta, cuando se eliminaron totalmente las contribuciones de los empleadores y nuevamente a partir de 1994, cuando se aplicaron reducciones selectivas por industria y región.

El resultado de estas políticas sobre la incidencia de la informalidad ha sido, al menos, débil. Debido a que las mismas se implementaron en contextos de fuerte volatilidad económica y deterioro del mercado de trabajo, es difícil identificar un escenario contra fáctico que permita evaluar su impacto en detalle. Sin embargo, los análisis publicados no identificaron una correlación significativa entre la política y la evolución del mercado laboral. Por ejemplo, Rofman (1999) mostró que no existía asociación entre las tasas de contribuciones y el desempleo en la segunda mitad de la década de los noventa, y Moreno (2006) encontró en un análisis multivariado que, en un período más amplio, no existió una asociación positiva entre las reducciones en contribuciones y la informalidad, como sería esperable, aún controlando por otros factores.

Una estrategia distinta, pero con el mismo objetivo de reducir la informalidad laboral, se ha concentrado en mejorar la capacidad del Estado para fiscalizar el cumplimiento de la normativa de seguridad social. Esta estrategia se basa en considerar que la principal causa de la informalidad laboral es la debilidad institucional de los organismos recaudadores y fiscalizadores para lograr que los empleadores cumplan con sus obligaciones. A principios de la década de 1990 el Gobierno Nacional decidió la concentración de las responsabilidades de recaudación y fiscalización en la Dirección General Impositiva (luego AFIP), en la órbita del Ministerio de Economía. Esta decisión, fundamentada en lo que se evaluaba como un mejor funcionamiento institucional y esperando mejorar la eficiencia gracias a economías de escala e información, fue fuertemente criticada por quienes consideraron que la recaudación de seguridad social sería una prioridad de segundo orden para la DGI. En una modificación de la estrategia, en los últimos años las actividades de policía del trabajo, gestionadas desde el Ministerio de Trabajo de la Nación se intensificaron, con resultados interesantes. Al igual que en el caso de las políticas de incentivos, es difícil plantear estrategias analíticas que permitan evaluar en forma empírica el impacto de estas políticas, debido a escasez de

información y a que las políticas de fiscalización se implementaron, fundamentalmente en períodos positivos de los ciclos económicos (a principios de los años noventa y a principios de este siglo).

#### **- Las políticas de expansión de cobertura**

Como se señaló anteriormente, una estrategia alternativa a la reducción de la informalidad ha sido combatir uno de sus principales efectos, la falta de cobertura adecuada en los programas de protección social. En la experiencia internacional, se pueden observar varios modelos alternativos para lograr este objetivo. Por un lado, en muchos países se ha recurrido a desarrollar programas especialmente destinados a proveer protección a la población laboralmente informal, mediante esquemas no contributivos, en forma paralela a los sistemas formales. Una segunda aproximación implica flexibilizar los requisitos de acceso a los programas contributivos, facilitando así una expansión de la cobertura a grupos que, sin tener una historia laboral de empleos formales completa, puede mostrar algunos antecedentes. La tercer opción implica un replanteamiento del modelo, buscando esquemas de protección social que no se vinculen al mercado de trabajo formal sino a la condición de ciudadanos de los trabajadores y sus familias.

La experiencia Argentina de los últimos años presenta una combinación de las estrategias mencionadas. Por un lado, a partir de la crisis del año 2001 el Estado desarrolló un amplio programa de transferencias de ingresos para jefes de hogar desocupados. Este programa (el “Jefas y jefes de hogar desocupados”) alcanzó a cubrir más de 2 millones de hogares en su punto máximo. Esta política, si bien efectiva en el contexto de la crisis, convalidó lo que en la literatura se ha llamado el “Estado del Bienestar Truncado”, en el sentido de que se establecen dos sistemas de protección social paralelos, uno de “primera clase”, para trabajadores formales, con acceso a distintos programas y servicios, y otro de “segunda” para la población más pobre o excluida, que no logra acceder al primero.

Más recientemente, se comenzó a desarrollar una intensa actividad en torno a la segunda estrategia mencionada. A partir del año 2005, el Gobierno lanzó un esquema de moratoria provisional, que en la práctica permitiría a personas en edad de jubilarse de obtener un beneficio incluso sin haber realizado ningún aporte, mediante el reconocimiento de deuda por contribuciones pasadas y el pago de la misma en un plan de facilidades. Como resultado,

el número de jubilados comenzó a crecer, y se estima que un total de 1,4 millones de personas han ingresado como beneficiarios a través de este mecanismo. Este mecanismo de flexibilización, positivo en cuanto a la ampliación de cobertura, presenta posibles problemas de sostenibilidad fiscal (ya que implicó un aumento de casi el 50 por ciento en el número de beneficiarios, sin incrementos equivalentes en la recaudación), y en la práctica alejó más al sistema del principio contributivo con el que fue diseñado, ya que en la actualidad el sistema no se financia con contribuciones (cerca de un 50 por ciento de los recursos del sistema provienen de rentas generales) y, en base a la moratoria, muchos de los que acceden a los beneficios no han contribuido en el pasado.

La tercera estrategia, estructurada en torno a la redefinición de los programas, separando completamente su financiamiento y acceso del mercado de trabajo formal, ha tenido distintos apoyos en la literatura y en espacios políticos, pero sin que lograr el espacio suficiente para cristalizarse en una opción de política efectiva.

## **6. Conclusiones**

El problema de la informalidad laboral en Argentina ha crecido en forma sostenida en las últimas décadas, profundizando un proceso de exclusión de los trabajadores y sus familias de los programas de protección social. El aumento de la pobreza y el desempleo desde principios de los años ochenta hizo que este problema pasara a un segundo plano en la discusión y el diseño de políticas, pero las mejoras en estos indicadores en los últimos años han permitido que la importancia de este tema sea valorada.

La informalidad no es un concepto sencillo, ni en su definición teórica ni en la operativa, y existen diferencias importantes en las aproximaciones al mismo, lo que genera propuestas de políticas divergentes. El concepto de informalidad laboral se aplica, generalmente, a los trabajadores que por distintas razones no están cubiertos por la legislación laboral de sus países, en particular en lo que se refiere a la seguridad social, y por ello no gozan de los derechos que dicha legislación les otorga. Debido a la fuerte vinculación que existe entre los programas de protección social y el mercado laboral formal, los informales no tienen acceso adecuado a beneficios básicos, afectando así la efectividad de las políticas sociales.

Las diferencias en la visión sobre las causas de la informalidad han llevado a que se propongan distintas políticas para revertirla, como ser la vinculación más estrecha entre contribuciones y beneficios, la reducción de costos vinculados a la seguridad social, o mejoras en la fiscalización. Sin embargo, parece improbable que estas medidas vayan a solucionar completamente el problema, por lo que también se ha planteado avanzar en ofrecer protección social a quienes no tienen un empleo formal. Esto se ha hecho mediante el diseño de programas paralelos, generando así un mecanismo de cristalización de la exclusión y segmentación de las políticas, o la relajación de los requerimientos de contribuciones para acceder a beneficios, en una estrategia cuya racionalidad y sostenibilidad no son claras.

El desafío mayor de los próximos años para las políticas del mercado laboral y protección social en Argentina será, sin duda, encontrar un nuevo modelo que permita, en forma sostenible y equitativa, avanzar hacia la cobertura universal del sistema de protección social, evitando la fragmentación del sistema, que inevitablemente genera inequidades, ineficiencias, e incentivos perversos para la mayoría de la población.

## Referencias

- De Soto, H. (1989) *The Other Path. The Invisible revolution in the Third World*. Basic Books, New Cork
- Hart, K (1970) *Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning*. People Planning and Development Studies
- Maloney, B (2004) *Informality Revisited*. *World Development*, vol. 32, no. 7
- Moreno, JM (2006) *Determinantes del Empleo no Registrado*. Mimeo
- MTESS- BM- INDEC (2007) “*La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada*”. Buenos Aires
- OIT (1993) *Decent Work and the Informal Economy*. *Internacional Labor Conference*, Report VI. OIT, Ginebra
- Rofman (1999) *El costo laboral como explicación del desempleo en la Argentina: Un análisis de los efectos de las reducciones en las contribuciones patronales sobre el desempleo entre 1994 y 1999*. IV Jornadas Argentinas de Población, Resistencia.
- Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006) *Pension Systems in Latin America. Concepts and Measurements of Coverage*. Social Protection Discussion Paper 0616. The World Bank.