



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
EL MUNDO DEL TRABAJO EN DISCUSIÓN
AVANCES Y TEMAS PENDIENTES
BUENOS AIRES 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2013

aset ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE ESPECIALISTAS EN
ESTUDIOS DEL TRABAJO
30º ANIVERSARIO

Grupo 3: Calidad del trabajo y del empleo y formas de inserción laboral

Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012¹

Luis Casanova
OIT en Argentina
casanoval@oit.org.ar

Marianela Sarabia
FCE-UBA y CEU-UIA
marianela.sarabia@gmail.com

Fabio Bertranou
OIT en Argentina
bertranou@ilo.org

1. Introducción

El empleo informal tiene serias consecuencias tanto para los trabajadores y sus familias, como para la sociedad toda. Por un lado, el empleo informal dificulta el reconocimiento de derechos laborales y está asociado con la pobreza en sus diversas dimensiones. Asimismo, los trabajadores informales generalmente no cuentan con la protección necesaria frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales y el desempleo. A nivel más agregado, la informalidad laboral afecta a la equidad, la eficiencia, la capacidad del Estado para recaudar recursos, el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento (OIT, 2002; Jütting y de Laiglesia, 2009). Todos estos motivos hacen necesario el abordaje integral del fenómeno, con el fin de diseñar políticas públicas eficaces.

¹ Luis Casanova (OIT en Argentina, casanoval@oit.org.ar, Av. Córdoba 950, 13° piso, CABA C1054AAV); Marianela Sarabia (FCE-UBA y CEU-UIA, marianela.sarabia@gmail.com, Av. de Mayo 1147/57, CABA C1085ABB); Fabio Bertranou (OIT en Argentina, bertranou@ilo.org, Av. Córdoba 950, 13° piso, CABA C1054AAV). La presente ponencia resume un trabajo más extenso homónimo. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados.

En Argentina, la informalidad laboral es un fenómeno socioeconómico que reviste una gravedad y una extensión más que significativas desde hace varias décadas, y afecta en la actualidad a 3,4 de cada 10 trabajadores asalariados. De hecho, si bien se ha registrado una importante reversión en los años 2000, el trabajo informal constituye la principal fuente de empleo precario en el país. El objetivo de este documento es, por un lado, caracterizar la reducción de la informalidad laboral en Argentina identificando los factores que explican esta tendencia y centrándose en el empleo asalariado no registrado (ENR), medido estadísticamente como el empleo que no realiza contribuciones a la seguridad social. Por otro lado, busca relacionar la caída del empleo informal con algunas políticas públicas implementadas durante los años 2000.

El texto se encuentra estructurado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la segunda sección describe la evolución del empleo y el desempeño de la economía durante los años 2000. La tercera sección detalla las fuentes de información y estima la extensión del empleo informal para el total de los trabajadores ocupados. La cuarta sección analiza la evolución del ENR a partir de descomposiciones agregadas, descomposiciones microeconómicas y seguimiento de las trayectorias laborales. La quinta sección refiere a las políticas adoptadas para reducir el empleo informal mientras la última sección presenta una síntesis del trabajo, junto a los principales desafíos de las políticas públicas para continuar reduciendo la informalidad laboral.

2. La evolución del empleo desde 1991

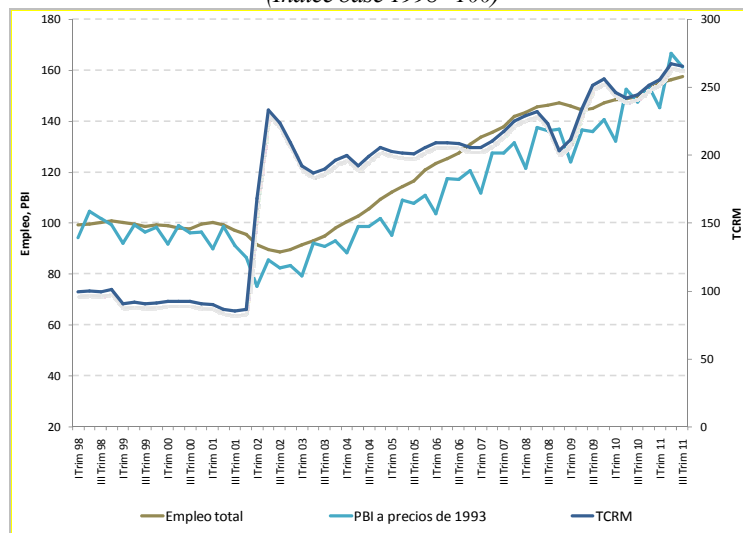
El desempeño macroeconómico de Argentina en las últimas dos décadas ha estado asociado con dos modelos diferentes. La configuración macroeconómica de la década de 1990 se caracterizó por un tipo de cambio real apreciado, apertura comercial y financiera, que se complementaron con privatizaciones y otras reformas promercado en distintos sectores de la economía. Se logró controlar el fenómeno de hiperinflación de finales de los años ochenta y principios de 1990 así como generar crecimiento del PBI durante el primer lustro. Sin embargo, el nivel general de actividad económica exhibió una alta volatilidad como producto, en parte, de la incapacidad del esquema bimonetario de la Convertibilidad para compensar *shocks* externos mediante la flexibilidad nominal que otorgara a la política monetaria y cambiaria (Damill *et al.*, 2011).



Luego de la crisis de la Convertibilidad, a partir de 2002-2003, se puso en marcha un régimen macroeconómico diferente del adoptado durante la década de 1990. Este puede caracterizarse por la adopción de un esquema cambiario-monetario de flotación administrada del tipo de cambio, orientado a preservar la competitividad externa, fomentar el crecimiento sostenido de la actividad en sectores transables no tradicionales y estimular mayores niveles de inversión y empleo a través de la expansión del mercado interno (MTEySS y OIT, 2012).

A partir de 2003, la economía comenzó a registrar elevadas tasas de crecimiento; en efecto, entre 2003 y 2011 se observó un crecimiento anual promedio de 7,8% a pesar de la desaceleración registrada en 2009 como consecuencia de la crisis internacional y de la sequía que afectó al sector agropecuario en ese mismo año. La situación contrasta con el crecimiento del período de la Convertibilidad (3,4% promedio anual) y con la elevada volatilidad del nivel de actividad registrado por entonces.

Gráfico 2.1. Evolución del empleo asalariado registrado, el PBI y el tipo de cambio real multilateral
(Índice base 1998=100)



Fuente: SIPA, INDEC y BCRA.

Asimismo, tras el cambio de régimen, se observaron algunos contrastes en relación con los sectores de mayor dinamismo económico. Entre 1991 y 2001, los sectores que registraron mayores tasas de crecimiento fueron: intermediación financiera, suministro de electricidad, gas y agua, explotación de minas y canteras, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Asimismo, las ramas intermediación financiera y transporte, almacenamiento y comunicaciones continuaron siendo sectores dinámicos entre 2003 y 2011. En tanto, construcción, comercio e industria presentaron tasas de crecimiento considerablemente mayores a las observadas previamente, aunque éstas no fueron lo suficientemente elevadas como para ganar participación dentro de la estructura productiva. Mientras la industria mantuvo un peso relativo similar al observado en 2003 e inferior al registrado en 1991, la construcción ha ganado participación respecto de dichos períodos.

A su vez, el dinamismo en la actividad económica a partir de 2003 mostró un correlato en los indicadores laborales. La tasa de desempleo se redujo desde el 16,1%, a mediados de 2003, hasta el 7,2%, a mediados de 2012, mientras que la tasa de empleo aumentó de 38,8% a 42,8% en el mismo período. A la vez, entre el tercer trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2012, el número de personas ocupadas -trabajadores asalariados e independientes totales- residentes en áreas urbanas aumentó cerca de 3,6 millones. A diferencia de lo observado durante la década de 1990, se recuperó el empleo asalariado formal, perdiendo participación el empleo asalariado informal y el trabajo por cuenta propia.

3. El empleo informal: fuentes de información y una aproximación a su extensión

La principal fuente de datos para el monitoreo intercensal de la situación ocupacional en los principales aglomerados urbanos es la EPH (INDEC) que, con una cobertura aproximada del 70% de la población urbana³, incluye un relevamiento específico sobre mercado de trabajo. Además de las tasas de actividad, empleo y desempleo, esta encuesta permite conocer la de ENR, a partir de las declaraciones que realizan los trabajadores asalariados sobre sus contribuciones a la seguridad social. No obstante, carece de información respecto del cumplimiento de las normas tributarias y de la seguridad por parte de los trabajadores independientes.

En 2005 y 2009 se implementó, en Gran Buenos Aires y Mendoza, respectivamente, de manera complementaria a la EPH, un módulo específico sobre informalidad laboral con el objetivo de

³ Desde 2010, además, se releva la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), representativa del total de la población urbana del país (más del 90% de la población total), aunque presenta limitaciones para el análisis de mediano plazo por su reciente implementación.

profundizar sobre el grado de cumplimiento de las normas tributarias y laborales, no solo para el caso de los asalariados, como se realiza habitualmente, sino también respecto de los trabajadores independientes y en las unidades productivas empleadoras de los asalariados, de acuerdo con las definiciones de la economía informal (OIT, 2002). En ambos casos, se observó que la informalidad laboral entre los trabajadores independientes fue superior a la registrada entre los asalariados y que el mayor número de trabajadores informales se encuentra en ocupaciones en relación de dependencia, en unidades formales (cerca de un tercio del total); luego continúan en orden de importancia los trabajadores por cuenta propia y los asalariados en hogares y en unidades productivas informales.

Otra fuente de información relevante para el seguimiento del empleo registrado es el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que, en carácter de registro administrativo, da cuenta del universo de los asalariados y los trabajadores independientes que cotizan a la Administración Nacional de la Seguridad Social. A partir de estas fuentes, considerando datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPv) de 2010, se realizó una estimación de la informalidad laboral para el total de la población ocupada en 2010. De acuerdo con esta estimación, la informalidad laboral para el total del país alcanzaría el 43,8%. Entre los trabajadores asalariados (76% del total de ocupados), la informalidad rondaría el 38%, mientras que entre los trabajadores independientes (patrones y cuentapropistas) se ubicaría en el 58%.

4. Evolución del empleo asalariado no registrado durante el período 2003-2012

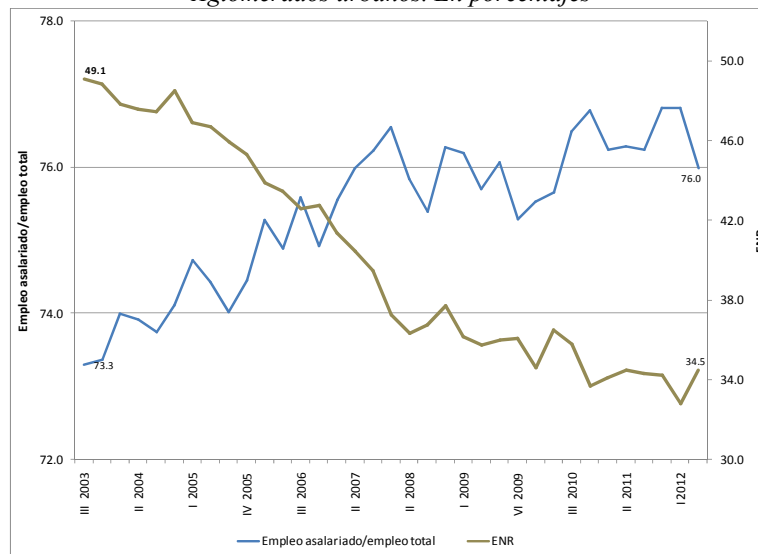
Dado que la EPH permite un seguimiento trimestral de la informalidad laboral en los principales aglomerados urbanos para los trabajadores asalariados, en este apartado se exploran las dimensiones estáticas y dinámicas de la informalidad laboral en este grupo de trabajadores a través de la construcción de series de tiempo para analizar tanto la evolución reciente del fenómeno (2003-2012) como los factores que contribuyen a explicar su cambio⁴.

⁴ Se debe destacar que entre los trabajadores asalariados se concentra la mayor proporción de ocupados informales, aun cuando la tasa de incidencia es menor que entre los trabajadores independientes.



Tal como fue señalado, el esquema macroeconómico implementado a partir de 2002-2003 transformó el patrón de generación de empleo, favoreciendo la creación de puestos formales (MTEySS, 2010). La tasa de incidencia del ENR presentó una reducción de 14,6 p.p. entre el máximo histórico captado durante el tercer trimestre de 2003 (49,1%) y el segundo trimestre de 2012 (34,5%). Sumado al incremento de la participación de los asalariados en el total de los ocupados, esto último posibilitaría inferir que, aun cuando la informalidad en el trabajo independiente se hubiera mantenido, la informalidad laboral en su conjunto habría caído durante el período que está en análisis, dado que ha descendido el peso de los independientes en el total del empleo.

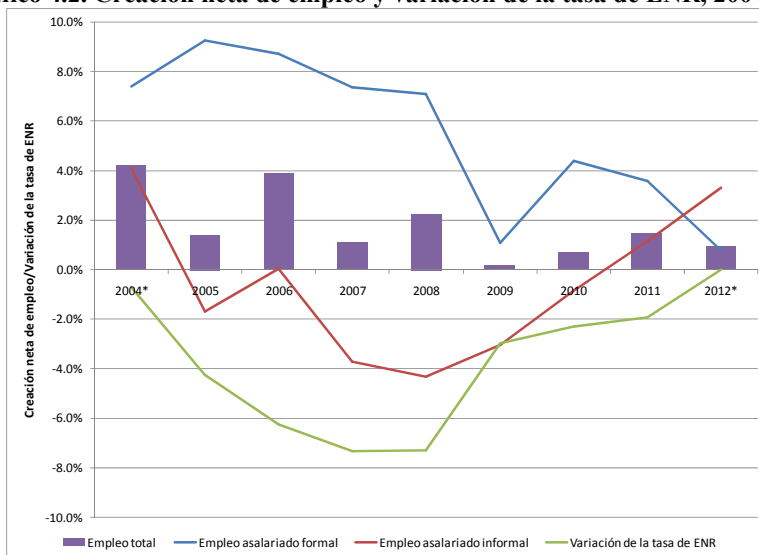
Gráfico 4.1. Evolución de la tasa de ENR y de la tasa de asalarización, 2003-2012
Aglomerados urbanos. En porcentajes



Fuente: EPH, INDEC.



Gráfico 4.2. Creación neta de empleo y variación de la tasa de ENR, 2004-2012*



Fuente: EPH, INDEC. Nota: (*) al segundo trimestre.

En términos absolutos, de acuerdo con los datos elaborados por el MTEySS (*Boletín de Estadísticas Laborales*), los asalariados no registrados (en áreas urbanas) ascendieron a 4 millones en el segundo trimestre de 2012. Esta cifra es un 10,1% menor que la registrada para el tercer trimestre de 2003, cuando la tasa de ENR alcanzó el 49,1%. Hasta 2008 tanto la creación neta de empleo asalariado registrado como la destrucción neta de ENR contribuyeron a la reducción de la tasa de ENR (Gráfico 4.2). Luego, a partir de 2009 descienden tanto la creación neta de empleo asalariado registrado como la destrucción neta de ENR (incluso, en 2011 y 2012 se observa creación neta), por lo que la tasa de ENR disminuye, aunque a un ritmo más bajo.

4.1. Caracterización de la evolución del ENR a partir de descomposiciones agregadas

La informalidad en el empleo asalariado ha mostrado un considerable descenso en los últimos años. Si bien múltiples causalidades dan cuenta de este fenómeno, las transformaciones en la composición global del trabajo asalariado y particularmente las tasas de incidencia por subgrupos concentran un gran poder explicativo. Dicho en otros términos, si la incidencia del ENR varía entre las distintas actividades económicas, un cambio en la participación relativa de estos sectores en el total de la economía podría alterar el nivel promedio de la informalidad laboral.



Por otra parte, la reducción de la informalidad laboral también podría estar asociada con una contracción generalizada en todos los sectores (Gasparini, 2000).

A partir de tales hipótesis y con el propósito de contribuir a la comprensión de la dinámica de la informalidad laboral, a continuación se explora la evolución del ENR mediante un análisis empírico con descomposiciones agregadas, según las características de las unidades productivas en las que se desempeñan los trabajadores asalariados y los atributos personales relevantes.

Recuadro 1. Claves de lectura para las descomposiciones agregadas

El *efecto tasa* analiza cuál sería el impacto sobre la tasa de informalidad agregada que se registra, ante un cambio de la tasa sectorial de ENR, si se mantuviera estable la estructura del empleo asalariado. En tanto, el *efecto estructura* analiza cuál sería el impacto sobre la tasa agregada de ENR, frente a un cambio en la estructura del empleo asalariado, manteniendo constante las tasas sectoriales de ENR. Por ejemplo, en el Cuadro 4.1, se observa que actividades primarias muestran un *efecto tasa* negativo (es decir que contribuye a la reducción del ENR), porque disminuye la tasa de incidencia del ENR en ese sector y un *efecto estructura* también negativo porque se reduce su peso dentro del empleo asalariado, siendo las actividades primarias un sector con tasas de ENR superiores al promedio (en 2003, año base de la descomposición).

4.1.1. Evolución del ENR según rama de actividad y tamaño del establecimiento

Al centrar el análisis sobre las descomposiciones agregadas por rama de actividad, se observa una caída generalizada de la tasa de incidencia del ENR de todas las ramas entre el tercer trimestre de 2003 y el segundo de 2012. Las principales reducciones corresponden a servicios sociales y de salud (-35,6 p.p.), construcción (-19 p.p.) e industria manufacturera (17,2 p.p.),⁵ siendo consistentes con el ranking del *efecto tasa* para explicar la contracción global de la tasa de ENR: los servicios sociales y de salud⁶ están seguidos por industria, comercio y administración pública, defensa y seguros sociales obligatorios.

El *efecto tasa* predomina a la hora de explicar dicha caída ya que el *efecto estructura* ha sido muy bajo debido a que no se ha registrado un cambio significativo en la composición sectorial

⁵ Dejando de lado las actividades primarias, de baja cobertura en la encuesta, por ser de carácter urbano.

⁶ En relación con la incidencia que registran los servicios sociales y de salud y otros servicios sociales, comunitarios y personales en la variación de la tasa general de ENR es importante mencionar que durante el tercer trimestre de 2003 estos sectores concentraban el 33,6% y el 29,1%, respectivamente, de los beneficiarios de programas de empleo cuya ocupación principal obedecía a este tipo de política. La inserción en empleos registrados en estos y en otros sectores por parte de tales trabajadores explica la importante reducción de la tasa de ENR específica de estas dos ramas y la reducción de su peso dentro del empleo asalariado. De este modo, las transiciones de los beneficiarios de programas de empleo hacia puestos de trabajo registrado reforzaron los *efectos tasa y estructura* en estas dos ramas de actividad.

del empleo asalariado. De la reducción de 14,6 p.p., sólo 0,5 p.p. se explican por una transformación en la estructura del empleo asalariado según rama de actividad. Sin embargo, en los casos de los servicios sociales y de salud y en el servicio doméstico, el *efecto estructura* muestra una contracción en la informalidad debido a que su participación sectorial en el empleo (con altos niveles de no registro) se reduce durante el período en análisis. Algo diferente ocurre en la construcción, dado que el *efecto estructura* opera en sentido inverso, elevando la incidencia del ENR en el empleo asalariado total, al incrementarse la participación de un sector con una alta incidencia del fenómeno. Al igual que ocurre en la rama hoteles y restaurantes, el *efecto estructura* compensa y supera al impacto contractivo del *efecto tasa*. Al segundo trimestre de 2012, el sector que concentraba el mayor porcentaje de ENR era el servicio doméstico: uno de cada cuatro asalariados no registrados se desempeña en tales tareas.

Como síntesis, se puede afirmar que los cambios en los servicios sociales y de salud han desempeñado la mayor contribución a la caída de la tasa global de ENR, con un 30,5%, seguida por la industria manufacturera, con un 16,6%, y por el comercio, con un 12,7%. Estas ramas de actividad concentraron el 60% de la contracción de la tasa global de ENR entre 2003 y 2012. Sin embargo, debe destacarse que la reducción de las tasas sectoriales de ENR captada por el *efecto tasa* desempeñó un papel clave en la reducción de la incidencia global del ENR, mientras que las leves modificaciones de la composición sectorial del empleo asalariado captadas por el *efecto estructura* contrarrestaron dicha contracción global.

La ausencia de grandes cambios sectoriales en la estructura del empleo es acompañada por la falta de modificaciones importantes en la estructura sectorial del Producto Bruto Interno. No obstante, es necesario destacar que entre 2003 y 2012 las ramas de la construcción, el comercio y la industria se posicionan entre los sectores más dinámicos de la economía, además de las ramas de intermediación financiera y transporte, almacenamiento y comunicaciones, que ya se habían constituido como sectores de alto crecimiento durante la década de 1990. Este desarrollo fue liderado por la demanda interna, principalmente por la demanda de consumo y de inversión: mientras la primera fue liderada por el fuerte crecimiento de los ingresos reales –principalmente



los laborales—, la segunda estuvo estrechamente vinculada con la ampliación de la capacidad instalada ante un contexto de crecimiento sostenido y rentabilidad extraordinaria durante el período inmediatamente posterior a la devaluación de 2002. En línea con esto, un estudio sobre varios países latinoamericanos plantea que en Argentina, pese al significativo crecimiento del período 2003-2007, tanto del PBI como del producto industrial, especialmente de aquellas ramas intensivas en recursos naturales, el crecimiento de la productividad global se debió más a mejoras sectoriales que a un cambio estructural (Abeles y Rivas, 2011).

**Cuadro 4.1. Descomposición del cambio en el ENR por rama de actividad y tamaño del establecimiento
 III trimestre de 2003 - II trimestre de 2012**

Sector	T3 2003			T2 2012				Variación		
	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (2)	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (4)	Efecto tasas 5 = ((3-1)*2)	Efecto estructura 6 = ((4-2)*1)	Incidencia 7 = (5+6)/Var.Tot.	
	Tasas (1)	Estructura		Tasas (3)	Estructura					
Actividades primarias	61.2	2.2	1.8	17.8 (-)	0.6 (-)	1.1 (-)	-0.7	-0.4	7.7	
Industria manufacturera	46.5	12.7	13.4	29.3 (-)	10.9 (-)	12.8 (-)	-2.2	-0.2	16.6	
Construcción	79.6	8.1	5.0	60.6 (-)	11.9 (+)	6.8 (+)	-0.9	1.4	-3.1	
Comercio	56.6	16.3	14.2	40.1 (-)	17.3 (+)	14.9 (+)	-2.2	0.4	12.7	
Hoteles y restaurantes	57.2	3.2	2.7	47.9 (-)	5.2 (+)	3.7 (+)	-0.2	0.5	-2.1	
Transporte, almacenaje y comunicaciones	45.4	6.2	6.7	33.0 (-)	7.2 (+)	7.6 (+)	-0.8	0.4	2.8	
Serv financieros, inmov., alquileres y empresariales	34.4	5.8	8.2	21.9 (-)	6.2 (+)	9.7 (+)	-1.0	0.5	3.4	
Enseñanza	19.0	4.3	11.1	8.3 (-)	2.3 (-)	9.4 (-)	-1.1	-0.3	9.8	
Servicios sociales y de salud	57.0	10.3	8.9	21.4 (-)	3.8 (-)	6.2 (-)	-3.0	-1.5	30.5	
Servicio doméstico	95.4	19.7	10.1	83.7 (-)	24.1 (+)	9.9 (-)	-1.1	-0.2	9.0	
Adm. Pública, Defensa y Seg Soc obligatorios	22.9	5.3	11.3	10.0 (-)	3.2 (-)	11.1 (-)	-1.4	0.0	9.8	
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	53.3	5.7	5.3	41.3 (-)	6.4 (+)	5.3 (+)	-0.6	0.0	4.0	
Otras ramas	9.1	0.2	0.9	18.0 (+)	0.4 (+)	0.8 (-)	0.1	0.0	-0.5	
Sin especificar	14.3	0.1	0.4	27.7 (+)	0.6 (+)	0.8 (+)	0.1	0.0	-0.7	
Total	49.1	100.0	100.0	34.5	100.0	100.0	-15.1	0.5	100.0	

Tamaño del establecimiento	T3 2003			T2 2012				Variación		
	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (2)	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (4)	Efecto tasas 5 = ((3-1)*2)	Efecto estructura 6 = ((4-2)*1)	Incidencia 7 = (5+6)/Var.Tot.	
	Tasas (1)	Estructura		Tasas (3)	Estructura					
Hasta 5 personas	81.2	51.0	30.8	74.1 (-)	59.2 (+)	27.5 (-)	-2.2	-2.7	33.0	
De 6 a 40 personas	48.4	30.6	31.1	27.1 (-)	23.4 (-)	29.7 (-)	-6.5	-0.7	49.3	
Más de 40 personas	18.0	10.6	28.9	9.2 (-)	9.1 (-)	34.2 (+)	-2.5	0.9	10.8	
Sin especificar	41.8	7.9	9.2	33.6 (-)	8.4 (+)	8.6 (-)	-0.8	-0.3	6.9	
Total	49.1	100.0	100.0	34.5	100.0	100.0	-12.0	-2.6	100.0	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos. Nota: el signo entre paréntesis indica el cambio (de tasas, estructura del ENR y estructura del empleo asalariado) entre 2003 y 2012.



Por su parte, una reducción diferencial de las tasas de incidencia del ENR se registró según tamaño de los establecimientos: aquellos que presentan de 6 a 40 ocupados registraron la mayor caída en la tasa de incidencia (21,2 p.p.). Resulta importante destacar que de la reducción de los 14,6 p.p. de la tasa global de ENR, 12 p.p. (82,3% de la reducción total) se explicaron por la contracción de la tasa de ENR en los establecimientos de hasta 40 personas y por el cambio en la estructura del empleo asalariado, que acompañó esta tendencia. A la vez, se redujo la participación de los establecimientos más pequeños donde, para el tercer trimestre de 2003, la incidencia del ENR superaba el promedio para la economía. El peso del empleo en establecimientos de más de 40 personas aumentó 5,3 p.p. El cambio en la estructura de empleo asalariado según el tamaño del establecimiento explica un 18% (2,6 p.p.) de la reducción en la tasa agregada de ENR. A pesar de la notable reducción de la tasa de ENR en establecimientos de menos de 40 personas, el 82,5% del total del ENR se concentra en este tipo de establecimiento.

4.1.2. Evolución del ENR según atributos personales y ocupacionales

La extensión del ENR se redujo para todas las calificaciones ocupacionales, particularmente entre los trabajadores que realizaban tareas operativas (reducción de 18,8 p.p.), seguido por aquellos que realizaban tareas no calificadas (reducción de 12,3 p.p.). Ambos grupos explican 92,5% de la reducción de la incidencia del ENR (51,3% no calificada y 41,2% operativa). En esta línea, se observa que la recuperación productiva facilitó una inserción laboral en ocupaciones más calificadas en la base de la pirámide –la calificación operativa ganó 4,4 p.p. entre los asalariados a costa de la no calificada–, donde el rol del diálogo social –en particular, de la negociación colectiva– tuvo un rol fundamental en la mejora de las condiciones laborales.

La participación de las categorías profesional y técnica en el empleo total, en tanto, permaneció prácticamente inalterada. En consonancia con ello, se destaca que el *efecto estructura* de los trabajadores con calificación operativa tendió a aumentar la tasa global de ENR mientras que en el caso de los no calificados operó de forma contraria, subrayando que al segundo trimestre de 2012, uno de cada dos asalariados no registrados desempeñaba una tarea no calificada.



Con respecto a la antigüedad laboral, la mayor reducción en la tasa de incidencia del ENR se observó entre aquellos ocupados que se desempeñaron entre 7 y 12 meses en el mismo puesto. Para este grupo, la tasa de incidencia pasó del 75,9% al 48,5% *-efecto tasa-*, lo que explica una reducción de 3,9 p.p. (26,7%) de la caída global del ENR (14,6 p.p.) en conjunción con un *efecto estructura* ya que este grupo contrajo su participación cerca de 5 p.p. Asimismo, es importante resaltar que, por su peso sobre el total, la reducción de la tasa de ENR entre los trabajadores con antigüedad de entre 1 y 5 años implica una reducción de 4,2 p.p. en la tasa agregada de ENR. Sin embargo, en este caso opera un *efecto tasa*, parcialmente sopesado por el *efecto estructura*.

También es importante notar que el menor peso del empleo sin antigüedad (menos de 6 meses) se asocia a un importante *efecto estructura*, que explica la caída en la tasa de ENR. Este *efecto estructura* llega a explicar 4,3 p.p. de la reducción en la informalidad desagregando la evolución del ENR por antigüedad. El análisis empírico sugiere no solo que se ha prolongado la duración de la relación laboral sino que, implícitamente, los establecimientos prologaron su ciclo de vida y/o aumentaron de tamaño conforme el ciclo de crecimiento económico en conjunto.

Al considerar atributos relevantes de los trabajadores como el género, se observa que la tasa de ENR descendió tanto entre los varones (-13 p.p.) como entre las mujeres (-16,3 p.p.). De manera simultánea, se registró una caída de la participación femenina en el empleo asalariado que, como producto de la mayor incidencia inicial del ENR, también se asocia con un menor nivel de ENR. Si se toma en cuenta el nivel educativo de los asalariados, las mayores caídas en la tasa de incidencia del ENR se observan en aquellos grupos que tienen como máximo nivel educativo la primaria completa (-17,7 p.p.) y la secundaria incompleta (-12,6 p.p.). Resulta destacable el hecho de que de los 14,6 p.p. de reducción del ENR agregado, el 89,9% es explicado por las menores tasas de ENR entre aquellos que no finalizaron la secundaria y por una significativa disminución de la participación de ese grupo dentro del total de los asalariados, debido a que su tasa de ENR superaba ampliamente a este último conjunto. Al segundo trimestre de 2012, casi el 60% de los asalariados no registrados no había finalizado la educación formal (nivel secundario).



Cuadro 4.2. Descomposición del cambio en el ENR, según el calificación ocupacional, antigüedad, nivel educativo, edad,* III trimestre de 2003 – II trimestre de 2012

Calificación ocupacional	T3 2003			T2 2012			Variación		
	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (2)	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (4)	Efecto tasas 5 = ((3-1)*2)	Efecto estructura 6 = ((4-2)*1)	Incidencia 7 = (5+6)/Var.Tot.
	Tasas (1)	Estructura		Tasas (3)	Estructura				
Profesional	22.0	3.4	7.5	16.1 (-)	3.8 (+)	8.0 (+)	-0.4	0.1	2.3
Técnica	18.1	6.2	16.9	14.1 (-)	6.7 (+)	16.3 (-)	-0.7	-0.1	5.4
Operativa	46.6	40.2	42.4	27.8 (-)	37.7 (-)	46.8 (+)	-8.1	2.1	41.2
No calificada	75.4	49.8	32.5	63.1 (-)	51.2 (+)	28.0 (-)	-4.1	-3.4	51.3
Desconocido	24.3	0.4	0.8	26.9 (+)	0.7 (+)	0.8 (+)	0.0	0.0	-0.3
Total	49.1	100.0	100.0	34.5	100.0	100.0	-13.3	-1.3	100.0

Antigüedad	T3 2003			T2 2012			Variación		
	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (2)	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (4)	Efecto tasas 5 = ((3-1)*2)	Efecto estructura 6 = ((4-2)*1)	Incidencia 7 = (5+6)/Var.Tot.
	Tasas (1)	Estructura		Tasas (3)	Estructura				
Menos de 1 mes	90.8	8.5	4.4	80.4 (-)	7.2 (-)	2.9 (-)	-0.4	-1.3	11.6
De 1 a 3 meses	85.4	15.4	8.5	73.5 (-)	15.8 (+)	6.9 (-)	-0.9	-1.3	15.0
De 4 a 6 meses	79.8	12.9	7.6	64.5 (-)	10.5 (-)	5.2 (-)	-1.1	-1.7	19.1
De 7 a 12 meses	75.9	13.5	8.4	48.5 (-)	8.8 (-)	5.8 (-)	-2.1	-1.8	26.6
De 1 a 5 años	53.2	34.4	30.6	34.6 (-)	35.2 (+)	32.6 (+)	-5.1	1.0	28.7
Más de 5 años	17.9	15.3	40.4	15.5 (-)	22.5 (+)	46.6 (+)	-0.9	1.0	-0.9
Total	49.1	100.0	100.0	34.5	100.0	100.0	-10.5	-4.1	100.0

Nivel educativo	T3 2003			T2 2012			Variación		
	Empleo asalariado no registrado		Estructura nivel educativo (2)	Empleo asalariado no registrado		Estructura del empleo asalariado (4)	Efecto tasas 5 = ((3-1)*2)	Efecto estructura 6 = ((4-2)*1)	Incidencia 7 = (5+6)/Var.Tot.
	Tasas (1)	Estructura		Tasas (3)	Estructura				
Sin instrucción	75.6	1.0	0.6	54.6 (-)	0.5 (-)	0.3 (-)	-0.1	-0.2	2.6
Primaria incompleta	78.4	10.7	6.7	71.3 (-)	8.5 (-)	4.1 (-)	-0.5	-2.0	16.8
Primaria completa	65.4	29.0	21.7	47.7 (-)	24.2 (-)	17.5 (-)	-3.7	-2.7	44.0
Secundaria incompleta	63.1	24.6	19.1	50.5 (-)	24.3 (-)	16.6 (-)	-2.3	-1.5	26.5
Secundaria completa	41.3	16.4	19.5	31.3 (-)	23.0 (+)	25.3 (+)	-1.9	2.3	-3.0
Superior incompleta	40.3	11.1	13.5	28.5 (-)	11.8 (+)	14.2 (+)	-1.5	0.3	8.6
Superior completa	19.1	7.3	18.8	12.3 (-)	7.8 (+)	21.9 (+)	-1.2	0.6	4.5
Total	49.1	100.0	100.0	34.5	100.0	100.0	-11.3	-3.3	100.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos. Nota: el signo entre paréntesis indica el cambio (de tasas, estructura del ENR y estructura del empleo asalariado) entre 2003 y 2012.

También se observa una reducción de la tasa de ENR en todos los grupos etarios, aunque las caídas más relevantes se presentan en el tramo etario de 25 a 34 años (17,5 p.p.) y en el de 14 a 24 años (17,4 p.p.). Tanto para el primer grupo mencionado como para aquel que engloba a las personas de entre 35 a 49 años, la reducción de las tasas específicas de ENR alcanzó un efecto muy importante en la contracción de la tasa agregada, signada por la participación de los adultos en edades centrales en el total del empleo asalariado (a través del *efecto tasa*). Entre los jóvenes,

se registró una caída en su participación que redundó en un efecto alineado con la reducción del ENR debido a la elevada incidencia del fenómeno que presentaban en 2003.

En esa línea, conforme la posición dentro del hogar, se observa una reducción de la tasa de ENR en todos los subgrupos, particularmente entre los cónyuges (18,3 p.p.). La totalidad de la caída del ENR se explica por un *efecto tasa*, en el caso de los jefes (6,6 p.p. de los 14,6 p.p.) y en el caso de los trabajadores secundarios (8 p.p. de los 14,6 p.p.). Cabe notar que, al segundo trimestre de 2012, el 60% de los asalariados no registrados eran trabajadores secundarios del hogar (cónyuges, hijos u otros distintos del jefe), un nivel similar al observado en 2003.

Por último, al considerar la condición de los trabajadores migrantes, se observa una caída en la tasa de incidencia del ENR inferior a la observada para el caso de los no migrantes (11,3 p.p. frente a 14,8 p.p.). Producto de esto y de un incremento de la población migrante dentro de los asalariados, los trabajadores migrantes pasaron a representar el 8% del total de los asalariados no registrados durante el segundo trimestre de 2012.

4.2. Caracterización de la evolución del ENR a partir de microdescomposiciones

Las descomposiciones agregadas presentadas previamente no permiten controlar por todos los factores conjuntamente, es decir, que el ejercicio se asemeja a un análisis de estática comparativa. Sin embargo, es posible que dos o más dimensiones, como por ejemplo nivel educativo y calificación de la tarea, estén relacionadas y, consecuentemente, los *efectos tasa* y *estructura* tengan una magnitud diferente cuando se controlan simultáneamente todas las variables. En este sentido, la metodología de descomposiciones microeconómicas permite modelar la probabilidad de ser un asalariado no registrado en función de las características demográficas y laborales (tanto observables como no observables) de los ocupados y de los parámetros que ponderan la incidencia de cada una de estas características, que surgen de la estimación de un modelo de elección binaria.

Siguiendo la metodología propuesta por Yun (2000), es posible descomponer su evolución en dos: un *efecto características*, que indica cuál hubiese sido la tasa de ENR en caso de que solo

las características observables de la población entre dos puntos de tiempo se hubieran modificado (manteniendo constantes los parámetros ponderadores de esas características), y un *efecto parámetros*, que cuantifica cuál hubiese sido la tasa de ENR en caso de que solo los parámetros que inciden en la condición de informalidad laboral se hubieran modificado (mientras permanecían inalteradas las características). A diferencia de las descomposiciones agregadas, este ejercicio permite considerar el efecto de cada variable o dimensión controlando por las demás, ordenando las principales variables que explican la evolución del ENR.

Las descomposiciones microeconómicas requieren la estimación de las tasas de ENR, combinando la población de los años considerados con los parámetros estimados para cada uno de esos años. Así se arriba a una tasa de ENR estimada –en cuanto probabilidad de ser un asalariado no registrado del 31,7% (34,5% observado) para el segundo trimestre de 2012, mientras que dicha estimación era del 47,2% (49,1% observado) para el tercer trimestre de 2003 era. En tanto, la tasa de ENR para el segundo trimestre de 2012 estimada en función de los parámetros del tercer trimestre de 2003 era del 38,5%, mientras que la tasa de ENR para 2003 calculada en función de los parámetros de 2012 era de 38,4%. Dada la reducción promedio de la tasa de ENR estimada (15,5 p.p.), los *efectos características* y *parámetros* ponderan de manera similar: 7,7 p.p. y 7,8 p.p. (Gráfico 4.3). Este tipo de simulación implica un ejercicio donde todos los parámetros pueden cambiar de manera simultánea. Sin embargo, es posible identificar los efectos de cada parámetro y de cada característica siguiendo la metodología de Yun (2000).⁷

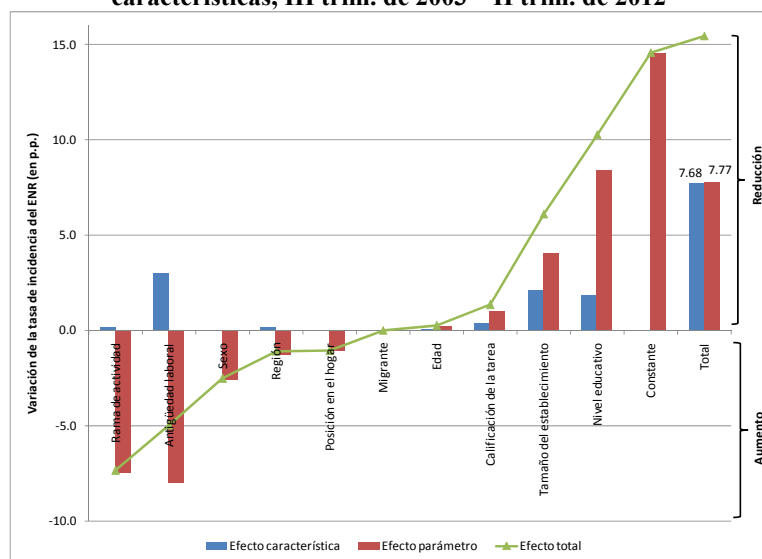
Entre los resultados de esta descomposición (Gráfico 4.3), se aprecia cómo dentro del *efecto parámetros*, que indica cuánto “pondera” cada característica en la estimación de la tasa de ENR, el intercepto (o constante) constituye el parámetro de mayor incidencia, implicando que hay un conjunto de factores con una elevada incidencia en la reducción del ENR que trasciende aquellos que fueron considerados en el análisis de regresión. También se observa que el cambio en los parámetros asociados con el nivel educativo y el tamaño del establecimiento contribuyeron a reducir el ENR mientras que el cambio en los parámetros vinculados con la rama de actividad y

⁷ Esta metodología permite desagregar la reducción estimada en la tasa de ENR (15,5 p.p., en este caso) como la suma de los *efectos parámetros* y *características* de cada una de las variables consideradas para estimar la tasa de ENR.



la antigüedad laboral colaboraron con aumentarlo. Por otra parte, los cambios en las características promedio de la población, vinculadas con la antigüedad laboral, el tamaño del establecimiento y el nivel educativo, contribuyeron a reducir el ENR. Esto, caso controlando por todas las variables, resulta congruente con lo hallado en las descomposiciones agregadas.

Gráfico 4.3. Microdescomposición de los cambios en el ENR.* Efectos individuales de parámetros y características, III trim. de 2003 – II trim. de 2012



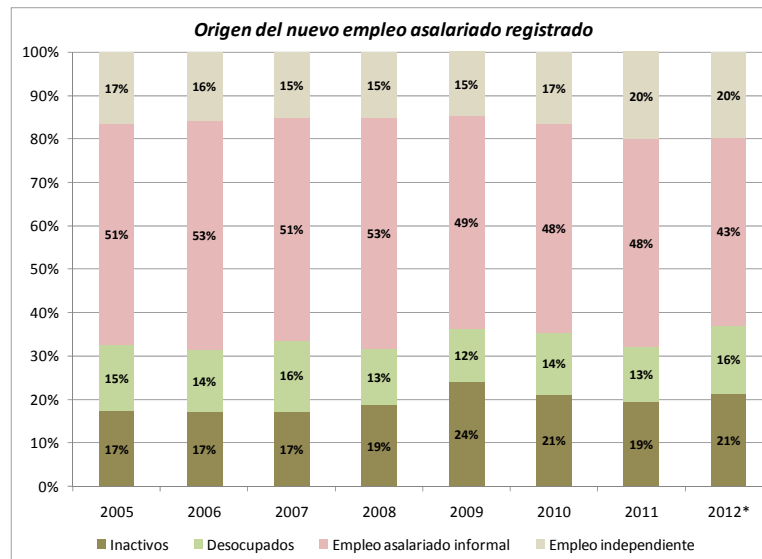
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos.

En síntesis, del ordenamiento que surge al considerar conjuntamente el *efecto parámetros* y el *efecto características* para cada variable, se destaca que los factores que más contribuyeron a la reducción del ENR fueron la constante (aspectos no considerados en la regresión como el crecimiento económico, el entorno macroeconómico, aspectos normativos y la inspección – efecto directo y disuasivo–, entre otros), el nivel educativo (recalificación de los ocupados y menor incidencia del ENR entre los trabajadores de menor nivel educativo), el tamaño del establecimiento (mayor presencia de empleo asalariado en establecimientos de mayor escala y menor incidencia del ENR en establecimientos de tamaño medio y pequeño) y la recalificación de las tareas desempeñadas por los asalariados (véase el efecto total en el Gráfico 4.3.).

4.3. Evolución del ENR a partir del seguimiento de trayectorias laborales⁸

Las trayectorias laborales entre 2004 y 2012 (Gráfico 4.4.) permiten advertir que una cantidad significativa -cerca de dos tercios- de trabajadores ocupados en inserciones precarias (cuentapropistas y asalariados no registrados) accedieron a empleos registrados, lo que mejoró sus condiciones laborales. Por otra parte, el tercio restante de los nuevos trabajadores asalariados formales provino de la inactividad y del desempleo.

Gráfico 4.4. Creación de empleo registrado a partir de transiciones laborales, según situaciones ocupacionales previas, 2004-2012



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos.

Nota: el resultado que se presenta por año es un promedio de los dos paneles construidos a partir de los relevamientos del segundo y del cuarto trimestre de cada año. Para 2012 solo se considera el segundo trimestre.

Estos flujos de nuevo empleo asalariado registrado representaban entre 2005 y 2008 alrededor del 20% del total de trabajadores asalariados registrados, pero luego de la crisis internacional de 2009 se redujeron y pasaron a representar el 15% en el segundo trimestre de 2012. Esto se

⁸ La EPH presenta una estructura de panel rotativo que permite examinar las transiciones laborales del 25% de la muestra por un año y medio, y de un 50% de la muestra por un año. En este apartado se optó por construir dos paneles para cada año: uno entre el segundo trimestre de un año y el mismo período del año siguiente y otro entre el cuarto trimestre de un año y el mismo período del año siguiente. Estos paneles no han sido construidos exactamente con el 50% de la muestra debido a que no todas las personas que debían permanecer en el panel estaban presentes durante el segundo relevamiento. Este desgranamiento (o attrition) no genera sesgos si la pérdida de información es aleatoria.

encuentra en línea con la desaceleración del crecimiento del empleo asalariado en el sector privado tras el impacto de la crisis internacional en 2009 y el menor dinamismo de la actividad económica registrado en 2012.

En promedio para el período 2004-2012, el género femenino representó un 42% del nuevo empleo asalariado registrado. La transición que registra una mayor participación entre las mujeres es la que va desde la inactividad hacia el empleo asalariado registrado (57% de mujeres, promedio). Los hombres, por su parte, representan la mayor parte en el resto de los flujos hacia el empleo registrado: el 75% de los trabajadores que dejan el empleo independiente y el 60% de los que dejan el ENR. Este flujo es consistente con la evolución de la participación femenina en el ENR, que ha sido observada previamente en las descomposiciones agregadas por género.

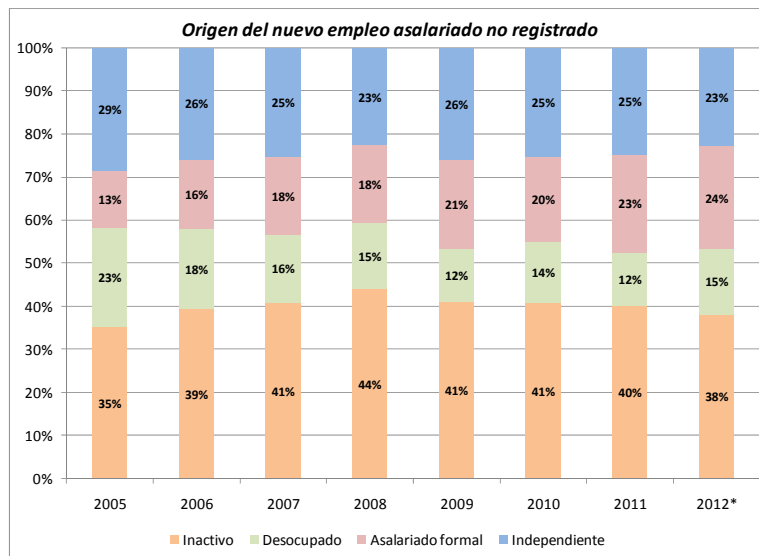
Por otra parte, los jóvenes de entre 14 y 24 años representan un porcentaje elevado de las personas que transitan hacia empleos asalariados formales (representando un 33%, promedio). No obstante, este grupo presenta las menores tasas de estabilidad en la categoría ocupacional: solamente un 75% (promedio para el período) de los jóvenes que son asalariados formales en un año continúan siéndolo al año siguiente. Esta tasa se ubica entre 11 y 15 p.p. por debajo de la observada en edades centrales (25 a 59 años), aunque es similar a la de los adultos mayores de 60 años, para quienes las transiciones del empleo registrado hacia la inactividad cobran peso.

Asimismo, se observa que en las transiciones del trabajo independiente hacia el empleo asalariado registrado tuvieron una importante ponderación los trabajadores con mayor calificación de su tarea: tanto las profesionales (26%) como las técnicas (22%). Esto parece reflejarse con el nivel educativo superior -completo o incompleto- ya que un 46% de los independientes que se convirtieron en asalariados registrados revestía dicho nivel. En otras palabras, parece haberse producido un “descreme” entre los trabajadores independientes puesto que los más calificados se reinsertaron como asalariados. Entre los que permanecieron en el ENR se observa un menor peso de la calificación profesional así como de los niveles educativos superiores, lo que podría indicar que aquellos independientes que accedieron a un puesto de trabajo asalariado formal constituían un grupo de menor vulnerabilidad frente al no registro:



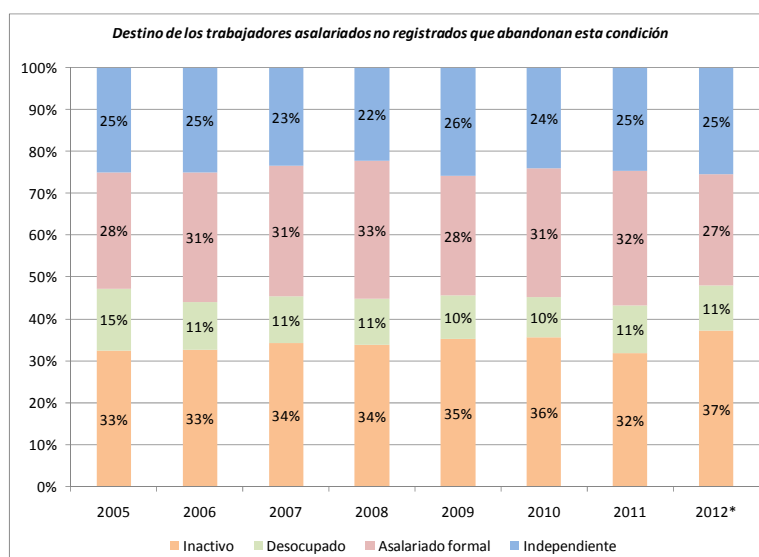
posiblemente en su condición de trabajadores independientes se encontraban registrados en la seguridad social y cumplían con sus obligaciones tributarias. Por su parte, un 46% de los trabajadores que realizaron una transición del ENR hacia el empleo formal desempeñaba tareas técnicas y contaba con un mayor nivel educativo promedio al de los que continuaron en el ENR.

Gráfico 4.5. Creación del ENR según situaciones ocupacionales previas, 2004-2012*



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos. Nota: el resultado que se presenta por año es un promedio de los dos paneles construidos a partir de los relevamientos del segundo y del cuarto trimestre de cada año. () Para 2012 solo se considera el segundo trimestre.*

Gráfico 4.6. Destino del los trabajadores del ENR que abandonan esta condición a partir de transiciones laborales, 2004-2012*



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, total aglomerados urbanos. Nota: el resultado que se presenta por año es un promedio de los dos paneles construidos a partir de los relevamientos del segundo y del cuarto trimestre de cada año. () Para 2012 solo se considera el segundo trimestre.*

El seguimiento de las transiciones laborales da cuenta de que poco más del 50% de los ocupados que tenía un ENR en un periodo vuelve a encontrarse en la misma situación un año más tarde. Mientras que, cerca del 90% de los asalariados formales en un período, continúan siéndolo al año siguiente. Estos resultados son confirmados por otros estudios sobre trayectorias laborales basados en diversas fuentes de información (MTEySS y OIT, 2012; Benítez *et al.*, 2011).

También puede constatar que los principales flujos de entrada y salida en el ENR se observan con la inactividad. Como lo manifiesta el Gráfico 4.5, entre 2004 y 2012 los nuevos trabajadores informales provenían principalmente de la inactividad (entre el 35% y el 44%) y, en menor medida, del trabajo independiente (entre el 23% y el 29%). En relación con las transiciones entre la inactividad y el ENR, puede observarse que un promedio de 65% del total de transiciones para toda la serie fueron realizadas por mujeres y, cuando se analiza por franja etaria, se ve que un 50% fue realizado por jóvenes de entre 14 y 24 años. Por otra parte, respecto de la creación de

puestos de ENR desde el trabajo independiente, un 71% corresponde a varones si se desagrega por sexo mientras un 60% de ellos tenía entre 25 y 49 años si se caracteriza por rango etario.

La elevada rotación que se observa entre el ENR y la inactividad podría formar parte de un segmento particular del ENR, de fácil acceso, al cual ciertos trabajadores ingresan durante períodos cortos de tiempo.⁹ En este segmento se observa bajo nivel educativo, principalmente mujeres, que cuando se insertan en el ENR realizan tareas no calificadas, en establecimientos pequeños, desempeñándose en mayor medida en el servicio doméstico y en el comercio.

5. Estrategias y políticas para la formalización y la extensión de la cobertura de la protección social a familias en la economía informal

Las estrategias y las políticas diseñadas en torno al fenómeno de la economía informal pueden agruparse en dos conjuntos: (1) medidas que buscan incorporar todas aquellas actividades realizadas fuera del marco normativo al circuito formal y (2) acciones que permiten prevenir y mitigar los efectos de la informalidad laboral. En otras palabras, lo que se busca es ampliar el acceso efectivo de los trabajadores y sus familias a las distintas dimensiones del trabajo decente, como brindar seguridad económica o coadyuvar en la transición hacia la formalidad. Claramente, dado su impacto sobre el empleo, también cabe destacar aquellas medidas que han permitido mantener el crecimiento económico elevado.

Resulta ineludible señalar que los resultados en materia de reducción del ENR se dieron en un contexto de activa intervención pública, donde se buscaron integrar y articular tanto programas como acciones de diversas asociadas con los factores que dan origen al trabajo informal (Novick, 2007). Por lo tanto, para complementar el análisis previo, se presenta una revisión sucinta de políticas públicas implementadas a partir de 2002-2003.

⁹ Estas características de alta movilidad, con algunos matices, también se observan en otros países con elevada incidencia del empleo informal (Jütting y de Laiglesia, 2009).

5.1. Estrategias de formalización

Entre las políticas públicas vinculadas a la formalización de trabajadores en empresas formales se destacan el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) implementado a partir de 2003 y las reducciones temporales de las contribuciones patronales.

- *Registro de trabajadores*: el PNRT ha tenido como objetivo detectar el ENR e incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos. Este programa ha sido complementado por otras medidas, entre las que se destacan el Programa de Simplificación Registral¹⁰, el Sistema Trabajo Registrado Digital¹¹, la simplificación de los registros de empleados y de las obligaciones tributarias por medio de plataformas *on line*¹² y campañas de sensibilización difundidas a través de los medios masivos de comunicación.

- *Reducción temporal de las contribuciones patronales para fomentar el empleo*: si bien estuvieron vigentes con anterioridad tras la gran crisis de 2009 se amplió la reducción temporal (tanto en magnitud de la reducción como en el horizonte de tiempo). Entre finales de 2008 y mediados de 2009, se registraron más de 330.000 trabajadores mientras que durante 2010 se crearon 714.000 puestos de trabajo con esta medida. A diferencia de lo sucedido en los años noventa, es importante destacar que estas acciones fueron importantes para actuar de forma anticíclica y, así, morigerar los efectos que sobre la actividad económica y el empleo tuvo la gran crisis internacional (MTEySS y OIT, 2012).

- *Formalización del trabajo doméstico*: se implementó una regulación que permite a los empleadores deducir en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias los importes abonados en concepto de contribuciones patronales y remuneración (deducción especial) a trabajadores domésticos. Así, el número de cotizantes al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico ha crecido sustancialmente, pasando

¹⁰ Procedimiento único que vuelve más sencilla la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente

¹¹ Permite constatar cuál es la situación registral de los trabajadores de una empresa en el momento de la fiscalización mediante una conexión remota a las bases de datos de la Seguridad Social.

¹² Los programas Mi Simplificación y Su Declaración de la AFIP simplifican la declaración de trabajadores y el pago de las contribuciones a la seguridad social de las empresas de menor tamaño. Para mayor información, véase www.afip.gob.ar.

de 78.389, en diciembre de 2005, a 286.109, en marzo de 2012 (esto se encuentra en línea con la reducción de la tasa de ENR de 95% en 2003 a 83,7% en 2012). En abril de 2013, además, se intensificaron los esfuerzos para formalizar el trabajo doméstico ya que la AFIP dictó una norma a través de la cual se presume -salvo prueba en contrario- que toda persona de elevados ingresos y patrimonio cuenta con un trabajador doméstico¹³.

- *Trabajadores migrantes*: se implementaron acciones para revertir una política migratoria restrictiva situando al Estado como garante del derecho a migrar para quienes llegan al país así como de la igualdad de trato entre nativos y extranjeros (Ley de Migraciones de 2004). A su vez, se implementaron programas de normalización documentaria como el Programa Patria Grande, destinado a los inmigrantes de países socios plenos y asociados al Mercosur, y un programa dirigido a los inmigrantes extra Mercosur. Estas acciones, en un contexto de crecimiento del empleo, han tenido un impacto en la calidad del empleo de los trabajadores migrantes, quienes con anterioridad a estas medidas residían en el país como “ilegales” (Baer *et al.*, 2011).

5.2. Extensión de la protección social y políticas activas de mercado de trabajo

De acuerdo con el segundo grupo de medidas destinadas a extender la protección social, también se han desarrollado políticas activas de mercado de trabajo y políticas de protección social que buscan mitigar la extensión de la informalidad y aliviar la vulnerabilidad económica asociada que presentan las familias. Entre ellas, se destacan los siguientes subgrupos de medidas:

- *Programas de empleo y de mejora de la empleabilidad para trabajadores en la economía informal*: entre las políticas activas de mercado de trabajo, programas como el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyMT) y el Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT), combinan un componente de transferencia de ingreso con acciones que fomentan la empleabilidad. Estas últimas incluyen la finalización del ciclo educativo formal, formación profesional y entrenamiento para el trabajo; prestaciones que

¹³ Esto forma parte de una extensión de los *indicadores de trabajadores mínimos* (ITM), aplicados hasta ese momento a las personas físicas en las industrias de la construcción y textil. Para el caso de la construcción el ITM se basa en la superficie construida y en el plazo de la obra mientras que en la industria textil se basa en el consumo de gas, la productividad, el tipo de maquinaria y el tipo de actividad.

no son exclusivas para dichos beneficiarios.¹⁴ Por su parte, los puestos de trabajo del PAT se registran bajo Monotributo Social, régimen que constituye una política de inserción laboral y facilita el reconocimiento legal de las actividades productivas, comerciales y de servicios de la población en situación de vulnerabilidad social mediante su inscripción en una categoría tributaria especial¹⁵.

- Programas de transferencias monetarias: en 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) se extendió la cobertura de la prestación por hijo (e hijo con discapacidad) del sistema de Asignaciones Familiares a desempleados, trabajadores informales y del servicio doméstico, monotributistas sociales y mujeres embarazadas. Con esta acción, a septiembre de 2011 se brindaba asistencia a 1.906.375 familias y a 3.565.083 niños, niñas y adolescentes. Con el incremento del empleo formal, esto redundó en un aumento de la cobertura de transferencias monetarias para la población menor de 18 años, que pasó de 37% al 83%, entre 1997 y 2009. Por otro lado, se desarrolló el Plan de Inclusión Previsional con el propósito de incrementar la cobertura del sistema mediante moratorias. A través de este mecanismo se logró elevar la cobertura previsional de adultos mayores del 69%, a mediados de 2005, al 90%, a mediados de 2012 (MTEySS, 2010 y 2011).

Recuadro 2. El debate sobre los incentivos de la protección social a la informalidad

Vinculado a estas dos últimas medidas, existe un debate más amplio acerca del efecto que este tipo de estrategias de protección social podría causar sobre la extensión de la informalidad. Sin embargo, distintos estudios empíricos sobre el GBA en 2005 revelaron que predominaba un carácter involuntario de la informalidad laboral en el puesto de trabajo, constituyendo ésta como una alternativa al desempleo frente a la ausencia de cobertura de ingresos (Banco Mundial y MTEySS, 2008). También se afirma que efectos sobre la participación y las horas trabajadas, entre otros, están sobredimensionados y que los argumentos sobre los que se sustentan estas hipótesis no son del todo correctos (CEPAL, 2012). Si bien el debate empírico acerca del tamaño relativo del segmento “informal voluntario” no está cerrado, se argumenta que algunos efectos adversos sobre los incentivos podrían considerarse como “el precio a pagar” por brindar seguridad de ingresos a un grupo vulnerable de la población (Jütting y de Laiglesia, 2009). Para Argentina, se ha estudiado el impacto de los programas de transferencias de ingresos sobre la participación laboral y el ENR. Los estudios

¹⁴ Desde 2003 hasta enero de 2012, 623.295 personas asistieron a cursos de formación profesional y otras 769.597 personas participaron de acciones de terminalidad educativa.

¹⁵ Los monotributistas sociales cuentan con un subsidio parcial del seguro de salud (del 50% en relación con el régimen general del Monotributo) y uno total para el régimen previsional además de estar exentos del componente impositivo; a su vez, pueden emitir factura y ser proveedores del Estado por compra directa.



de Maurizio (2011) y Bustos y Villafañe (2011) muestran que la AUH no genera incentivos adversos sobre la participación laboral. Por otro lado, el estudio de Garganta y Gasparini (2012) señala que algún efecto negativo existe sobre las transiciones desde la informalidad (y del empleo por cuenta propia) hacia el empleo registrado, aunque sus dimensiones cuantitativas no parecen ser relevantes en términos de puntos porcentuales de la tasa de ENR. Esto se debe a que el análisis se centra en un segmento reducido de los trabajadores informales y no considera otras transiciones que afectarían la tasa de ENR, como las del ENR hacia la inactividad.

- *Programas de sostenimiento del empleo para prevenir la informalización en las crisis:* se ha comprobado que los trabajadores desplazados de empleos formales transitan más hacia la informalidad o el cuentapropismo que hacia el desempleo, ante ello, entre las acciones para sostener el empleo formal se destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO)¹⁶. Gracias a estas acciones fue posible negociar gran proporción de los despidos en cuanto se desencadenó la crisis internacional (2009), evitando la destrucción de puestos registrados e implementando medidas de formación para el trabajo ante reducciones de la jornada laboral.^{17,18}

6. Reflexiones finales y desafíos para reducir la informalidad laboral

i. Los resultados de una estrategia multidimensional. Argentina ha experimentado una significativa reducción de la economía informal entre 2003 y 2012, no solo conteniendo el crecimiento del ENR, sino también revirtiendo tendencias previas y creando puestos de trabajo de calidad. La fuerte asociación entre estos resultados y las políticas públicas implementadas para combatir la informalidad laboral, sugieren que la intensidad que revistió la contracción del ENR estuvo intrínsecamente vinculada con tales políticas, aunque también acompañada por dinámicas propias del mercado de trabajo (como la caída en la participación de los jóvenes y de las mujeres en el empleo asalariado total). Las acciones tendientes a mejorar la calidad del

¹⁶ Los PPC constituyen una instancia de diálogo y negociación con intervención estatal, destinada a las empresas que encuentren comprometida una fracción significativa de su personal en relación con despidos y suspensiones. El REPRO consiste en un subsidio a la nómina salarial para que las empresas involucradas en un PPC puedan mantener su dotación de personal.

¹⁷ A través de los PPC, aproximadamente el 56% de los despidos de los trabajadores comprendidos en los convenios colectivos, decididos en una primera instancia frente a la crisis internacional de 2008-2009, fue reconsiderado. En el 87% de los casos, los despidos se cancelaron, mientras en el 13% restante se redujo la jornada laboral con condicionalidades de formación para el trabajo y/o se adelantaron vacaciones (Novick, 2010).

¹⁸ A través del REPRO durante 2010 se brindó asistencia financiera a 2417 empresas (el 0,4% del total de las empresas registradas), involucrando a 130.305 trabajadores (aproximadamente el 2% del empleo asalariado privado).

trabajo no se han focalizado exclusivamente en cuestiones estrictamente laborales, sino que se han articulado con políticas macroeconómicas y con políticas de ingreso y de formación.

ii. Desafíos a partir de la heterogeneidad laboral. En Argentina, todavía persiste el desafío de profundizar políticas que permitan cerrar las brechas de déficit de trabajo decente aún existentes. En primera instancia, la heterogeneidad de la estructura social y de la estructura productiva constituye un elemento clave a la hora de analizar esta problemática y de diseñar una estrategia que alcance la reducción de la economía informal.

Se ha observado una fuerte caída de la incidencia del ENR en todos los sectores de actividad. Sin embargo, existe margen de acción para operar sobre las estructuras productivas que impactan sobre el nivel y la calidad del empleo, tanto en términos de heterogeneidad intersectorial como hacia el interior de cada uno de los sectores. El nivel de ENR permanece muy elevado y por ello es de esperar que cambios en la composición del empleo sectorial tengan en el corto plazo un efecto relativamente bajo (*efecto estructura* por rama) en la dinámica agregada del ENR. No obstante, acciones que repercutan sobre la incidencia del ENR en sectores específicos (como el trabajo doméstico) pueden conducir a una importante caída de la tasa global de ENR.

iii. Segmentos y sectores estratégicos para reducir la incidencia de la informalidad. De acuerdo con datos de 2012, es posible vislumbrar márgenes de acción para avanzar hacia la formalización del mercado de trabajo, en vista de ampliar la participación de aquellos grupos que presentan una tasa de incidencia del ENR inferior al promedio, tanto como de implementar políticas específicas destinadas a la reducción de la informalidad en aquellos otros sectores donde aún hoy predominan elevados niveles.

En este sentido se tornan clave las acciones que permitan la formalización de los pequeños establecimientos donde se concentra gran parte del fenómeno de la informalidad. Asimismo, son relevantes tanto las acciones destinadas a sectores específicos con alta incidencia del fenómeno y con alta concentración de trabajadores no registrados (servicio doméstico, comercio y construcción, entre otros) como todas aquellas acciones que permitan “formalizar a la economía”

en su conjunto (por ejemplo las que operen sobre la heterogeneidad estructural y sobre los encadenamientos productivos entre unidades formales e informales).

Otro segmento ocupacional de relevancia, no estudiado en profundidad en este documento, que merece un tratamiento especial es el de los trabajadores independientes. Si bien este colectivo ha evidenciado un proceso de formalización a través de transiciones al empleo asalariado formal, no ha registrado una caída destacable de la tasa de incidencia de la informalidad.

v. *El papel crucial de la protección social*. Por último, si bien en los últimos años se ha buscado responder empírica y analíticamente acerca de cuál es el impacto de programas amplios de protección social sobre el trabajo informal, el debate no está cerrado. Aún existen diversos tópicos para estudiar con mayor detalle el caso de Argentina, por ejemplo, los efectos multiplicadores a nivel de la comunidad y los efectos de los programas de transferencia de ingresos sobre la productividad. Estos y otros temas de investigación pueden aportar evidencias para guiar el desarrollo de políticas públicas tendientes a reducir la extensión del ENR. No obstante, es importante ponderar que los avances en materia de protección han permitido paliar las consecuencias del fenómeno de la informalidad reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad (principal objetivo de estas acciones) y han permitido dinamizar la economía en contextos de crisis; a un costo bajo en términos de eficiencia dado los limitados impactos que han tenido estas acciones en el mercado de trabajo (participación laboral e informalidad – Recuadro 2).

vi. *Importantes avances, todavía un largo camino por recorrer*. En síntesis, los avances en la formalización han sido sustantivos, sin embargo, poco más del 30% de los trabajadores asalariados aún no se encuentra registrado en la seguridad social, mientras que esta cifra se ubicaría en el 58% entre los trabajadores independientes. Así, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, el nivel del ENR todavía permanece en niveles elevados. La mayor parte de los trabajadores informales presenta bajas calificaciones y trabaja en unidades productivas frágiles, de escasa identificación por parte de las políticas públicas. A esto se suma que un

porcentaje importante de estos trabajadores realiza permanentes transiciones entre el empleo y la inactividad, así como también, aunque en menor medida, entre el empleo formal y el informal. Todos estos aspectos dificultan el alcance de algunas políticas, como las laborales, las de mercado de trabajo e incluso las de protección social no contributiva. A su vez, la identificación de esos patrones de movilidad que pivotean sobre la informalidad laboral y las características de las personas involucradas se tornan imperativas dado que son de suma utilidad para el diseño de políticas particulares conforme los atributos cada grupo. Por ello, es necesario fortalecer y consolidar aquellas intervenciones que permitan mejorar las calificaciones de los trabajadores, reducir los riesgos de pobreza asociados con la informalidad, potenciar el desarrollo económico y productivo, y generar una cultura de empleo formal con la participación tripartita. Todo esto requerirá de esfuerzos adicionales por parte del Estado y del conjunto de los actores sociales.

Referencias

- Abeles, M. y D. Rivas (2011), “Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the ‘boom’ years”, ECLAC Project Document Collection.
- Baer, G., N. Benítez, D. Contartese y D. Schleser (2011), “El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana”, en *La Inmigración Laboral de Sudamericanos en Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Banco Mundial y MTEySS (2008), *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires.
- Benítez, N., D. Contartese, X- Mazorra, L. y D. Scheleser (2011), “La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica”, en MTEySS, *Serie de Estudios Trabajo, ocupación y Empleo* N° 10. *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*, Buenos Aires, diciembre.
- Bustos, J. y S. Villafañe (2011), “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, en *Serie de Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 10, MTEySS, Buenos Aires.
- CEPAL (2012), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2011), “Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Garganta, S. y L. Gasparini (2012), “El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina”, Documento de trabajo N° 133, CEDLAS.

- Gasparini, L. (2000), “La informalidad laboral en Argentina: evolución y caracterización”, en *La economía oculta en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Jütting, J. y J. de Laiglesia (eds.) (2009), “Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries”, Development Centre Studies, OECD.
- Maurizio, R. (2011), “Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, Informe de consultoría, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- MTEySS (2010), “Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión”, Proyecto PNUD AGR/04/034 Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social.
- MTEySS (2011), “Boletín estadístico de la seguridad social. Primer trimestre 2011”, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS y OIT (2012), *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Novick, M. (2007), “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007”, *paper* presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy - Enabling transition to formalization, Ginebra, noviembre.
- Novick, M. (2010), “Job creation, job preservation and social protection”, Preparatory meeting in Washington D.C, MTEySS.
- OIT (2002), “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, 90º Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Yun, M-S (2000), “Decomposition Analysis for a Binary Choice Model”, en *IZA Discussion Papers* N° 145.