



Organización Internacional del Trabajo

*Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública**

Ignacio Apella**

Septiembre, 2009

* El presente documento resume los principales resultados hallados durante el Ciclo de Seminario y Taller de Capacitación “Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública” organizado conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Las opiniones vertidas en el presente documento son de absoluta responsabilidad del autor y en nada compromete a las organizaciones que representa.

El autor agradece la colaboración de Eugenia Barbieri y Natalia Magrino en la elaboración de este documento. Asimismo, se agradecen los valiosos comentarios aportados por los participantes del Ciclo.

** Investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina. Correspondencia a ignacioa@cedes.org



Organización Internacional del Trabajo

1. Introducción

La última discusión general sobre la economía informal celebrada por los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo lugar en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en el año 2002. Durante la misma se desarrolló un examen sobre las tendencias de los mercados de trabajo, las causas de la economía informal y los desafíos enfrentados. Posteriormente, se adoptó una Resolución que proporciona un nuevo marco integral que refleja el consenso mundial más reciente y amplio referido a la forma de abordar los desafíos que plantea la economía informal.

A partir de ello, se propone el término economía informal que incluye el de sector informal para dar lugar al conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, se encuentran insuficientemente contempladas por sistemas formales.

El trabajo en la economía informal se distingue por sus reducidos y mal definidos lugares de actividad, condiciones inseguras y poco saludables, bajos niveles de competencias, productividad e ingresos, extensas jornadas laborales y restricciones al acceso al crédito. Asimismo, los trabajadores de la economía informal no son reconocidos, no se encuentran inscriptos y sus actividades productivas no están reglamentadas ni protegidas por la legislación laboral y de la seguridad social.

La expansión de la informalidad durante la década del 90 ha sido un fenómeno común en la mayoría de los países de América Latina, siendo sus principales componentes el sector informal y el empleo precario. El informe de la Decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT realizada en 2006, estima que la economía informal afecta aproximadamente al 75% de los trabajadores en América Latina, contribuye con aproximadamente el 40% del PIB de la región y, durante los últimos 15 años, representó el 70% del número total de empleos creados.

Si bien la informalidad ha ganado terreno y sigue planteando un importante desafío al desarrollo, numerosos países buscan nuevas políticas, soluciones innovadoras



Organización Internacional del Trabajo

y respuestas prácticas, a fin de fomentar el trabajo decente para una proporción considerable de la población activa. Consecuentemente, los mandantes tripartitos de la OIT adoptaron, a través de la Agenda Hemisférica para las Américas de la OIT 2006-2015, como meta esencial de política para los próximos diez años la conversión progresiva de la economía informal a una economía formal mediante la eliminación de los principales factores jurídicos y administrativos.

La caracterización de la economía informal requiere de una amplia variedad de mecanismos para permitir la transición hacia la formalidad. Si bien se reconoce que no hay soluciones rápidas ni totalmente eficaces que se adapten a todos los problemas, existe consenso que la economía informal representa una pérdida de bienestar y eficiencia para la sociedad, así como para el individuo y su familia.

Para la promoción del trabajo formal y decente, es importante contar con una estrategia integrada de amplio alcance que abarque un conjunto de áreas de política, que elimine los aspectos negativos de la informalidad y preserve el potencial de crear empleo e ingresos de la economía informal, y que promueva la protección de los trabajadores y de las unidades económicas.

A partir de ello, la OIT se encuentra ejecutando el Programa de Trabajo Decente en Argentina (PTDP), donde entre los ejes prioritarios de intervención se encuentra el de contribuir a la reducción de la economía informal y el empleo no registrado. Una de las acciones propuestas para este objetivo es el fortalecimiento de las capacidades del gobierno y actores sociales que permitan mejorar el compromiso y la articulación entre ellos para mejorar la formalidad de la economía.

En este contexto, la OIT y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) han sumado esfuerzos para organizar el Ciclo de Seminarios y Taller de Capacitación “Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública”, llevado a cabo en el CEDES durante el mes de Septiembre de 2009. La finalidad del mismo fue promover un espacio de discusión y análisis de la economía informal entre la comunidad académica, el sector público y los representantes sociales (trabajadores y empleadores) de la



Organización Internacional del Trabajo

Argentina, para fortalecer y mejorar la capacidad de análisis en el estudio del mercado de trabajo y la informalidad.

Tanto el Taller de capacitación como el Ciclo de Seminarios se conformaron a partir de la organización de cuatro reuniones semanales, en las cuales se abordaron las temáticas que se exponen a continuación:

1. *Evolución del concepto de economía informal y formas de medición.* El 9 de septiembre de 2009, Ximena Mazorra, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), fue la encargada en el Taller de abordar los principios y conceptos básicos de la economía informal, en particular los límites y estrategias utilizadas para su medición empírica. Seguidamente, en el Seminario, Victor Tokman de OIT presentó la evolución del concepto de economía informal y las implicancias para las políticas públicas actuales.
2. *Determinantes de la economía informal entre asalariados, trabajadores independientes y unidades productivas.* El 16 de septiembre de 2009, en el Taller se avanzó sobre la identificación de los factores que determinan el alcance de la economía informal en Argentina y la región, a partir de la disertación de Ignacio Apella, del CEDES. Durante el Seminario, Guillermo Neiman, del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), presentó los hallazgos más relevantes referidos a la economía informal y el empleo en el sector primario.
3. *Vínculo entre la economía informal y el bienestar.* El 23 de septiembre en el Taller, Jorge Paz, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico de la Universidad de Salta (UNSA/IELDE), analizó el impacto que la economía informal tiene sobre el bienestar de los trabajadores y sus hogares.



Organización Internacional del Trabajo

En el Seminario, Rafael Rofman, del Banco Mundial, realizó algunas reflexiones sobre el vínculo entre la economía informal y el sistema de protección social.

4. *Políticas públicas dirigidas a transitar de la economía informal a la formal.* El 30 de septiembre Jorge Arroyo, de OIT, presentó en el Taller las iniciativas de política pública encaradas por los gobiernos de la región para la micro y pequeña empresa (MyPE), discutiendo sus objetivos y ventajas. En el Seminario, Marta Novick, del MTEySS, expuso los instrumentos utilizados para reducir la incidencia de la informalidad en Argentina en el período 2003-2007.

El presente documento sintetiza el estado del conocimiento obtenido en el Ciclo de Seminarios y Taller de Capacitación, sistematizando un conjunto de información útil para todo aquel interesado en el análisis de la economía informal.

2. Evolución del concepto de economía informal y formas de medición

Las distintas visiones del fenómeno de la informalidad

El concepto de informalidad ha adoptado múltiples significados a lo largo del tiempo con motivo de intentar reunir una compleja y vasta red de fenómenos heterogéneos. En la actualidad no existe una única forma de abordar el estudio de la economía informal y el debate en la literatura especializada, sobre el universo de actividades, condiciones y actores sociales que el fenómeno implica, continúa inconcluso.

El primer antecedente del concepto de “sector informal” se encuentra en una serie de estudios sobre el mercado de trabajo urbano en África realizados por Hart (1973). El autor postula un modelo dual de oportunidades de ingresos para la fuerza de trabajo urbana, distinguiendo entre empleo remunerado y trabajo por cuenta propia, siendo denominadas estas últimas actividades como “sector informal”. El concepto de



Organización Internacional del Trabajo

informalidad era atribuido a los “trabajadores pobres” de las ciudades que proveían una gran parte de la oferta de servicios básicos necesarios para la vida urbana.

Posteriormente, esta caracterización dinámica del sector informal termina desdibujándose en la medida que el término fue institucionalizado y redefinido por la OIT como sinónimo de pobreza (Portes y Haller, 2004). Dicha definición caracterizó al sector informal como un fenómeno de áreas urbanas que presenta bajo requerimiento de capital y nivel de calificación de la mano de obra.

A principios del decenio de los ochenta el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), realiza una formalización teórica del concepto de sector informal urbano. El PREALC concibe a la informalidad como un efecto más de la dependencia económica latinoamericana. Si bien el proceso sustitutivo de importaciones vivido en la región logró niveles de crecimiento del producto aceptables, no consiguió ocupar a toda la oferta de mano de obra, generando un excedente de trabajadores difícil de absorber por el sector formal de la economía. Esta definición enfatiza a la unidad de producción y su forma de producir, por fuera de la reglamentación, como el actor económico informal. Dichas unidades de producción, fueron caracterizadas como propiedad del hogar, cuya producción resultaba en un número reducido de operaciones.

Este enfoque se caracteriza por su visión estructural, donde existe un mercado de trabajo segmentado. Por un lado, el sector formal que cuenta con mano de obra calificada y prevalece la lógica de la acumulación, y por otro, el sector informal en donde se impone la lógica de la subsistencia (Uribe y Ortiz, 2004). El mismo enfoque fue adoptado por Tokman (1978), quien aborda al sector informal como unidad productiva subordinada al sector formal en términos tecnológicos cuya expansión depende de los espacios económicos no ocupados por el sector moderno.

Una corriente posterior, cuyos principales exponentes son Portes, Castells y Benton (1989), definen a las actividades informales como funcionales a la economía capitalista moderna. Siguiendo a Portes (1995), el criterio de delimitación y agrupamiento de las actividades económicas informales es una forma de subsanar desde



Organización Internacional del Trabajo

el punto de vista empresarial, las consecuencias del proceso de proletarización. Por lo tanto, el sector informal constituye una respuesta de maximización de las ganancias empresarias.

Para esta línea de investigación, la informalidad no es una decisión individual frente a la falta de demanda de trabajo en el sector formal. Por el contrario, las estructuras informales de producción son mecanismos que ayudan a retardar o evadir los aumentos salariales y la legislación laboral exigida por el Estado. Las formas que adoptan estos mecanismos se pueden articular en dos grandes grupos: a través de proporcionar a la clase trabajadora formal mejor acceso al consumo, mediante artículos producidos a menor costo a causa de evadir las regulaciones vigentes, y en segundo lugar, mediante la omisión de los pagos de la seguridad social y salario mínimo. En este sentido, el trabajo a domicilio y otras formas de subcontratación constituyen las actividades más importantes. Estas permiten que las grandes empresas tengan acceso a grupos de trabajo desprotegidos.

En esta dirección, Feige (2001) sugiere que las actividades del sector informal se asocian al no cumplimiento de las normas y regulaciones sobre el uso de la tierra, los contratos laborales, el control de la contaminación, los impuestos de las empresas, las contribuciones a la seguridad social y muchos otros aspectos.

A partir de finales de los ochenta aparece una nueva y diferente línea conceptual. De Soto (1986) destaca que las actividades informales son aquellas que se establecen fuera del marco institucional vigente.

Desde la lógica de la subsistencia, en la actualidad se destacan los pronunciamientos de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo (1991) donde se define al sector informal como “las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios, situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo, que pertenecen en su mayoría a productores y trabajadores independientes que emplean a miembros de la familia y/o a algunos asalariados o aprendices. Estas unidades disponen de muy poco capital; utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida; quienes trabajan en



Organización Internacional del Trabajo

ellas suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares, y su empleo es sumamente inestable” (OIT, 1991).

En 1993 la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó como definición internacional de sector informal a aquel que puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto factores de producción y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

La precariedad laboral

La realidad del mercado latinoamericano de las últimas décadas ha resultado en una nueva forma de inserción del trabajador a la economía formal. En la actualidad gran parte de los ocupados formales se encuentran en condiciones laborales atípicas o precarias. En contraposición al empleo formal típico a tiempo completo, indeterminado y protegido por la legislación de la seguridad social.

La flexibilización laboral resultado de las reformas laborales de fines de los ochenta y principios de los noventa, devinieron en nuevos marcos legales que permitieron el empleo de los trabajadores a través de contratos a tiempo parcial, eventual y demás modalidades restringidas, sin percepción de indemnización por despido, licencias, seguridad social y demás normativas de protección laboral, dependiendo, según el caso, del tipo de modalidad contractual.

Por lo anteriormente expuesto, la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en el año 2002 propone el término “economía informal”, que incluye al sector informal, con motivo de “hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal” (OIT, 2002). El aporte significativo de esta última definición es que asume el



Organización Internacional del Trabajo

problema de la informalidad independientemente del sector al que pertenece el trabajador.

Con ello, la OIT incorporó a su tradicional definición de sector informal asociado actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía, una de las vertientes del concepto de empleo precario, asociada al empleo no registrado. Es decir que se amplió el concepto de informalidad para sumar a trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades. (MTEySS y Banco Mundial, 2008).

Este nuevo marco conceptual fue respaldado en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo donde se relacionó el concepto de empleo en el sector informal, basado en la unidad de producción, con el de empleo informal, basado en el puesto de trabajo.

Formas de medición de la economía informal

Por definición la mayor parte de las actividades clasificadas como informales son difíciles de capturar por las estadísticas oficiales. La actividad informal más sencilla de medir es el empleo informal, porque puede ser sondeado a través de las encuestas de hogares o los registros de cobertura de la seguridad social. No obstante, hay diferentes métodos para estimar la magnitud del sector informal y los mismos pueden separarse en tres clases: directos, indirectos y modelísticos (*model approach*).

Los métodos directos parten de una definición clara sobre cuáles son las características que deben tener los trabajadores o unidades productivas informales y generalmente utilizan información de encuestas o declaraciones de impuestos. Las primeras relevan el nivel de ingresos de la población, características ocupacionales y en muchos casos también sondean sobre el nivel de cumplimiento fiscal del establecimiento empleador. No obstante, este método ha sido criticado porque requiere de la buena voluntad de los encuestados a revelar su nivel de ingreso. Las mediciones basadas en declaraciones de impuestos definen la magnitud de la economía informal como la diferencia entre los ingresos informados en las declaraciones de impuestos y su

correspondencia con posteriores auditorias. Un inconveniente de este mecanismo radica en extrapolar los resultados de las auditorias al total de la economía, por no ser muestras representativas.

Siguiendo a García Verdú (2007), los métodos indirectos son de naturaleza macroeconómica y combinan diversas variables agregadas y un conjunto de supuestos para generar estimaciones sobre el total de la actividad económica. Dentro de los principales métodos indirectos se encuentra la discrepancia entre el ingreso agregado y el gasto agregado estimados por el Sistema de Cuentas Nacionales. Para poder llevar a cabo la medición de la informalidad a través de dicho indicador es necesario contar con estimaciones independientes de la actividad económica mediante el método del YBI (Ingreso Bruto Interno) y el método del GBI (Gasto Bruto Interno). En Argentina no es posible aplicar esta metodología porque el PIB sólo se elabora a través del método del valor agregado sectorial, estimando residualmente y con fuentes de información alternativas los componentes de la demanda agregada

Un método indirecto de estimación alternativo utiliza la información de consumo de la energía eléctrica, estableciendo como indicador la diferencia entre el crecimiento del PBI y el crecimiento del consumo de energía eléctrica. Este método ha sido criticado por establecer una relación estructural fija entre el crecimiento de ambas variables sin considerar los cambios tecnológicos que reducen el consumo de energía por unidad de producto, y en segundo lugar, porque requiere establecer un año base en el que no existen actividades informales para comenzar a establecer el crecimiento o decrecimiento de la variable¹. Por otra parte, dicho método no considera la incorporación de nuevos hogares al consumo de energía eléctrica, fenómeno que explica gran parte de los incrementos del consumo de energía en los países en vías de desarrollo.

Dentro del tercer grupo de métodos denominado modelístico (*model approach*), el más popular es el denominado “indicador de causas múltiples” (MIMIC). El mismo

¹ Dado lo fuerte del supuesto en muchos países de la región ha sido descartado como alternativa de medición.



Organización Internacional del Trabajo

plantea que la magnitud de la economía informal puede ser modelada pese a ser inobservable porque algunas de sus causas (como el incremento de las cargas fiscales) y sus efectos (como el aumento de la demanda de dinero) pueden ser observados directamente. No obstante, sus resultados son muy sensibles a cambios en la información y por la carencia de un marco teórico que justifique la selección de las variables que son incluidas como causas y efectos.

El Módulo de Informalidad Laboral

En 2005, el MTEySS, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), desarrollaron el Módulo de Informalidad Laboral que se incorporó a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) a aplicar en el Gran Buenos Aires (GBA), destinado a cuantificar y caracterizar el trabajo informal y el trabajo en el sector informal.

El concepto de informalidad utilizado parte de una definición general: el conjunto de trabajadores y/o unidades productivas que desarrollan sus actividades al margen de las normas que las regulan. Los marcos normativos a los que se hace referencia varían de acuerdo a las diferentes características que presentan los actores económicos. En particular, las unidades productivas son consideradas informales cuando incumplen con la totalidad de las normas tributarias, contables y laborales.

En lo que respecta a los trabajadores, se tuvieron en cuenta los distintos encuadramientos normativos existentes, tanto para los asalariados como para los trabajadores independientes. En este sentido, se definió como asalariado informal a los trabajadores que se encuentran trabajando sin protección de la legislación laboral, mientras que, para el caso de los independientes, se consideró como informales a los que no cumplen con ninguna de sus obligaciones tributarias, contables y previsionales (METySS y Banco Mundial, 2008).

Entre los resultados alcanzados por el Módulo de Informalidad Laboral se destacan los siguientes:

- El 45% de los trabajadores del GBA se encuentran insertos en puestos de trabajo informales.
- Un 20% del total de ocupados del área metropolitana se desempeña en unidades productivas informales, un 66% en unidades productivas formales y un 8% realiza su actividad laboral en hogares.
- El 20% de los ocupados son informales en unidades informales y los trabajadores informales en hogares representan el 8%.
- El grupo de trabajadores informales en unidades productivas formales representa el 14% de los ocupados y los trabajadores formales en unidades productivas formales representan más de la mitad de los ocupados del GBA (52.1%).

3. Determinantes de la economía informal entre los asalariados, trabajadores independientes y unidades productivas

Informalidad en las unidades productivas

La economía informal, generalmente asociada a la pequeña y mediana empresa (PyME), a las firmas no registradas y a la evasión impositiva y a la seguridad social, se encuentra ampliamente expandida en América Latina.

De acuerdo con Perry *et al.* (2007), se define al sector informal como el conjunto de firmas que en alguna medida desarrollan actividades fuera de las regulaciones establecidas. No obstante, se reconocen zonas grises en tal definición, en tanto existen grandes empresas que pueden ser consideradas informales dado que aún estando registradas efectúan una subdeclaración de su facturación o no registran al total de sus trabajadores ante la administración de la seguridad social.

La adopción de políticas de ajuste estructural y de apreciación del tipo de cambio en la región durante el decenio de los '90 ha logrado reducir la inflación y promover el crecimiento. Sin embargo, dada la falta de generación de empleos, tales



Organización Internacional del Trabajo

programas han generado crecimiento a través de una mayor productividad en el sector formal, sin una expansión del uso de factores.

Portes *et al.* (1989) plantea que la globalización y los cambios ocurridos en la división internacional del trabajo requieren de una adaptación de las empresas modernas para enfrentar una demanda más inestable y, por ende, de la introducción de sistemas de producción más flexibles. Para ello, se recurre a descentralizar los procesos productivos y de trabajo, a fin de reducir los costos de producción.

En esta misma dirección, el cambio tecnológico tiene incidencia sobre la manera de contratación de factores productivos. A modo de ejemplo, el sector primario argentino asiste a un importante proceso de transformación en el modelo de producción, a partir de innovaciones mecánicas, que modifica algunos de los parámetros clásicos sobre los que se construyen los mercados de trabajo en el agro. Este proceso, denominado de “agriculturización”, provoca dos efectos principales: i) profundiza la caída en la demanda directa de trabajo y, ii) intensifica la difusión de la “tercerización” del trabajo.

Entre las potenciales causas discutidas por la literatura que incentivan la informalidad de la firma se pueden mencionar la alta incidencia de la carga tributaria y de la seguridad social en la estructura de costos, la calidad de los mecanismos de control, el nivel de corrupción pública asociado a la legislación laboral, el valor otorgado por las empresas a los servicios público y de mercado obtenidos mediante la formalidad, entre otros.

La elección de la firma entre operar formal/informalmente es el resultado de un ejercicio de maximización de beneficios. En particular, la decisión de las firmas de cumplir o no con las normas regulatorias se encuentra condicionada por la importancia relativa de los costos y beneficios provenientes de operar formal o informalmente.

La literatura (Freije, 2001; Perry *et al.*, 2007; entre otros) identifica que las principales ventajas provenientes de operar bajo la condición de informalidad son la reducción del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social y el ahorro de los costos de transacción derivados de los complejos tramites administrativos y



Organización Internacional del Trabajo

burocráticos asociados al registro. Asimismo, la flexibilidad en la toma de decisiones referidas a la contratación de fuerza de trabajo y niveles de producción es una característica positiva de la informalidad desde el punto de vista de la firma.

De acuerdo con Tokman (2001), investigaciones de la OIT confirman el alto costo de formalizar las actividades productivas. De acuerdo a la legalización de la microempresa, sus propietarios deben realizar al menos once operaciones administrativas diferentes en Brasil, nueve en Perú, seis en Colombia y cuatro en Chile. Asimismo, cada una de tales operaciones (por ejemplo, obtener licencia de funcionamiento o la licencia sanitaria) implica un gran número de trámites. Paralelamente, se debe pagar diez diferentes tipos de impuestos y cargas laborales en Brasil, siete en Colombia y ocho en Perú.

Contrariamente, la actividad en condición de informalidad asume el riesgo de ser detectada por la autoridad regulatoria y el consecuente pago de multa. En un contexto de fuertes mecanismos de control, la probabilidad de ser detectada es alta y del mismo modo el valor esperado de la multa y demás pérdidas derivadas de la detección. Sin embargo, la capacidad de control y monitoreo de los gobiernos de la región resulta limitada y dificulta la detección de todas aquellas firmas en condición informal. En efecto, el *enforcement* suele estar concentrado entre las grandes empresas. Por tanto, la informalidad puede generar incentivos incorrectos, en cuanto a que limita el crecimiento de las firmas. Ello sucede por dos motivos: i) las unidades productivas informales más pequeñas son menos probables de ser detectadas por los inspectores y, ii) la incertidumbre asociada a la informalidad desalienta las inversiones en activos no líquidos.

Por otra parte, en economías con elevados niveles de corrupción los incentivos a operar informalmente son mayores. La posibilidad de ofrecer sobornos a los inspectores y que éstos los acepten reduce el valor de la multa esperada.

Operar bajo la economía informal limita el acceso a los mecanismos legales de cumplimiento de los contratos, tanto de compra como de producción, aumentando la vulnerabilidad y disminuyendo la posibilidad de realizar determinadas transacciones.



Organización Internacional del Trabajo

Asimismo, la informalidad restringe el acceso al crédito y programas de promoción. En este sentido, el sistema financiero mantiene una nula disposición a prestar a compañías con incompleta documentación legal, licencias, certificados de tributación, etc. Complementariamente, dichas empresas no tienen posibilidad de beneficiarse de los programas de incentivos gubernamentales, particularmente dirigidos a las PyMES.

Informalidad entre los trabajadores asalariados

En tanto las firmas constituyen la demanda de trabajo, resulta relevante la perspectiva desde el lado de la oferta. Para ello, Freije (2001) se cuestiona quiénes son los trabajadores que tienen una mayor exposición a la informalidad.

De acuerdo con información proveniente del Módulo de Informalidad Laboral para el GBA de la EPH, desarrollada durante el cuarto trimestre de 2005, el 75.6% de los ocupados se encuentra en relación de dependencia. De dicho total, el 42.8% desarrolla su actividad en condición informal² habiendo declarado la mayoría (96.4%) que tal situación era la única bajo la cual el empleador los contrataba, en tanto el 3.61% restante eligió dicha condición a fin de contar con un salario neto más alto.

A partir de ello, Apella (2008) sugiere que la condición de informal de los asalariados es el resultado del desempeño del mercado de trabajo y no de un proceso de elección sobre la base de preferencias individuales.

La literatura que analiza la probabilidad de que un trabajador asalariado se desempeñe en condición informal utiliza modelos logísticos multivariados (Gasparini, 2000; Waisgrais, 2005; Apella, 2008, entre otros). En ellos se proponen tres grupos de regresores: características individuales (sexo, la edad, el nivel educativo del trabajador, estado civil), características del hogar (posición en el hogar, existencia de familiares adicionales formales, cantidad de personas dependientes, etc.) y características de las unidades productivas donde se desempeña el trabajador (tamaño de la firma y rama de actividad).

² De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Banco Mundial e INDEC (2007) los asalariados informales son aquellos que realizan sus actividades en condiciones de trabajo que infringen las disposiciones establecidas por la normativa laboral, específicamente, en lo que se refiere al no registro de los trabajadores en el sistema de seguridad social. Ello es cuantificado a partir del registro del aporte jubilatorio.



Organización Internacional del Trabajo

La mayoría de los estudios coinciden en que el sexo no resulta significativo al momento de explicar la probabilidad de alcanzar un empleo formal. Por su parte, la edad tiene un efecto significativo con forma de U sobre la decisión de informalidad. Tal resultado avala la hipótesis de mayor productividad relativa de la fuerza de trabajo de entre 25 y 44 años, permitiendo incrementar las chances de ingresar al mercado formal de trabajo. El nivel de calificación del individuo incrementa la probabilidad de alcanzar un empleo formal. A mayor nivel educativo mayor es la productividad de los trabajadores y, por tanto, más alta la probabilidad de ingresar al mercado formal de trabajo dado su atractivo para la demanda laboral.

Respecto de las características del hogar, el jefe del hogar cuenta con mayor probabilidad de participar formalmente en el mercado de trabajo, al tiempo que aquellos trabajadores con mayor cantidad de niños a cargo cuentan con menor posibilidad de hacerlo.

Cuando se controla por las características de las unidades productivas donde se desarrolla la actividad, los resultados son coincidentes. La informalidad aumenta a mediana que disminuye el tamaño del establecimiento, se reduce la antigüedad en el empleo y las horas trabajadas. Finalmente, el sector servicios e industria aparecen como los mayores demandantes de mano de obra formal, en contraposición con el sector de la construcción.

Informalidad entre los trabajadores independientes

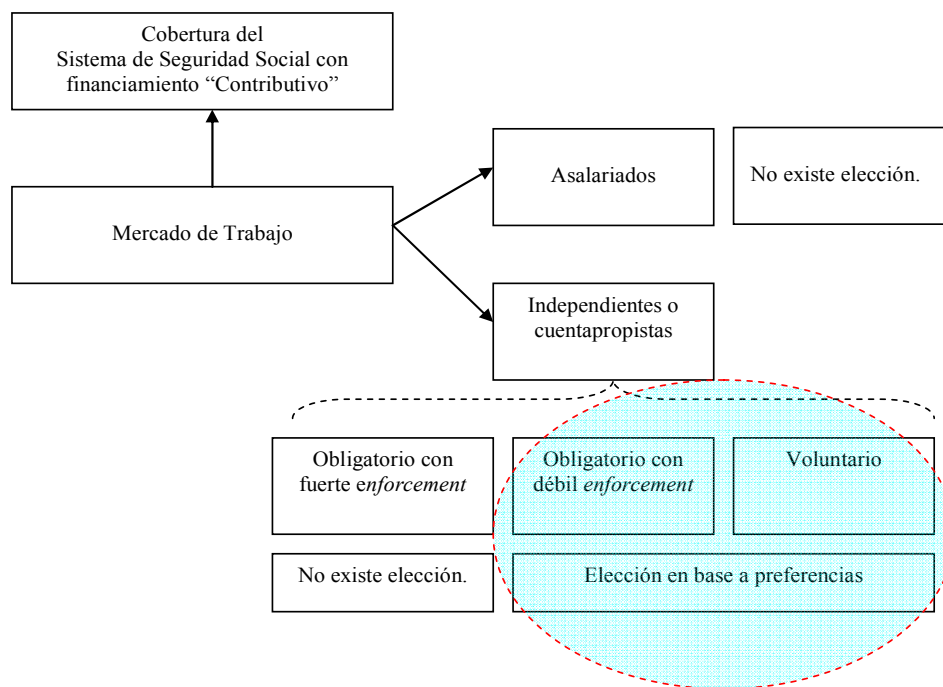
Una proporción significativa de los trabajadores ocupados realizan su actividad de manera independiente (23.4%). Esta categoría ocupacional merece especial atención por su composición heterogénea, y por tanto, resultados diferentes sobre el desempeño promedio del grupo. En este sentido, existen tres subcategorías: trabajadores independientes sin clasificación (63.5%), profesionales y técnicos (21.8%) y patrones (14.7%)³.

³ Datos provenientes del Módulo de Informalidad Laboral de 2005.

La condición de informal de este grupo de trabajadores se encuentra asociada con el registro en el sistema de seguridad social. Ello es cuantificado a partir del pago del aporte jubilatorio y se encuentra condicionada por el marco institucional y las preferencias de los individuos.

En este sentido, en aquellos sistemas donde la participación de los trabajadores independientes es obligatoria y los mecanismos de control del cumplimiento son firmes, la contribución es compulsiva sin posibilidad de elección. Contrariamente, en sistemas con participación voluntaria u obligatoria pero con débiles mecanismos de control, el proceso de elección toma relevancia al momento de explicar la participación (Figura 1).

Figura 1
Alcance de la seguridad social y mercado laboral



Fuente: Apella y Casanova (2008)

Tomando como *proxy* de informalidad el pago de la contribución a la seguridad social, Apella y Casanova (2008) sugieren que en sistemas donde el aporte es voluntario u obligatorio pero con un débil monitoreo, la disposición a contribuir a la seguridad



Organización Internacional del Trabajo

social por parte de este grupo de trabajadores se encuentra sujeta al tipo de percepción sobre la contribución: impuesto o ahorro.

Los individuos pertenecientes a los grupos de ingresos más bajos y/o con una alta tasa de descuento no encuentran incentivos a ahorrar en tanto valoran más el consumo presente. Holzman *et al.* (2001) plantea una asociación entre ingresos y tasa de descuento: aquellos individuos de menores ingresos mantienen una mayor tasa de descuento.

Por otro lado, existen una serie de factores que inciden en la disposición a contribuir, tales como el contexto demográfico, político, económico, la existencia de mecanismos informales de seguridad (*self-insurance*), una mayor preferencia por un manejo propio del riesgo, el grado de (des)confianza en el sistema, entre otros.

A partir de la información que suministra el Módulo de Informalidad de la EPH relevada en el GBA durante el cuarto trimestre de 2005, Apella y Casanova (2008) estiman la probabilidad de cotizar al sistema de pensiones de los cuentapropistas. Los resultados hallados, sugieren que trabajadores más adversos al riesgo y con mayor valoración del futuro (tales como aquellos de mayor edad, mayor nivel educativo y con cobertura formal en salud) y con una restricción presupuestaria más relajada (altos ingresos, con personal a cargo en actividades asociadas a los servicios y con un núcleo familiar reducido) cuentan con mayor probabilidad de contribuir al sistema de seguridad social, que sus pares menos adversos al riesgo y con menores ingresos disponibles.

4. Vinculo entre la economía informal y bienestar

La relación entre informalidad y bienestar implica la vinculación entre dos dimensiones: individual, a partir del análisis de la condición laboral (formal/informal), y hogar, en términos de bienestar y la pobreza. Asimismo, se requiere determinar una medida para definir el bienestar. En este sentido, se han propuesto enfoques de medición objetivos y subjetivos.



Organización Internacional del Trabajo

Una de las iniciativas para analizar la asociación existente entre informalidad y bienestar desde una visión subjetiva es la propuesta por el BID (2008) en su estudio “Calidad de vida: más allá de los hechos”⁴. En el mismo, se examina la calidad del trabajo desde las condiciones objetivas del empleo de buena calidad (acceso a seguridad social, salarios, horas trabajadas, y estabilidad de la relación laboral) y las apreciaciones subjetivas con respecto a la satisfacción con el trabajo.

Los principales resultados obtenidos por este estudio muestran que la calidad del trabajo, medida a partir de los indicadores objetivos, muestra un deterioro en América Latina y el Caribe en los últimos 10 años. La proporción de trabajadores en el sector informal, no alcanzados por el sistema de seguridad social y con salarios bajos aumentó en la mayoría de los países. Asimismo, el incremento de los salarios fue lento o nulo y más trabajadores se encuentran en empleos con poca estabilidad.

Por el contrario, el análisis de las percepciones subjetivas, revela que un 81% de los trabajadores manifiesta estar satisfechos con sus trabajos⁵. De acuerdo al BID, esta inconsistencia se puede explicar por la necesidad de evaluar la calidad del trabajo en base a otros atributos, de los cuales la categoría de empleo (formal o informal), el tamaño de la empresa y la participación en programas de protección son sólo algunos aspectos a considerar. En este sentido, destaca que la seguridad en el empleo, estar y sentirse bien remunerado, posibilidad de dar lo mejor de sí, que se tenga en cuenta su opinión, ausencia de monotonía, presencia de alguien que fomente el perfeccionamiento, la existencia de oportunidades para crecer, entre otras, son características a tener en cuenta en la evaluación de la calidad del empleo.

Paralelamente, quienes se desempeñan por cuenta propia se encuentran, *ceteris paribus*, más satisfechos que los asalariados. Por otro lado, los asalariados que manifiestan un deseo por ser cuenta propia (transiciones deseadas) argumentan a favor de esta decisión la posibilidad de obtener mayores ingresos, mayor flexibilidad y

⁴ Los resultados presentados en este documento corresponden al capítulo 7, “Calidad del trabajo: una cuestión de enfoque”.

⁵ El análisis de las apreciaciones subjetivas de los trabajadores se realiza a partir de la Encuesta Mundial Gallup de 2006 y 2007, la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina para Chile y algunos módulos especiales que se agregaron a las encuestas de hogares de algunos países.



Organización Internacional del Trabajo

ausencia de jefe. Respecto a los motivos por los cuales aún no han transitado a la actividad autónoma destacan que están esperando el momento o por limitaciones al acceso al crédito.

De acuerdo a los resultados del BID, el trabajo por cuenta propia podría constituir una opción para muchos trabajadores de países de bajos ingresos, al ofrecer mejores oportunidades para avanzar y mayores ingresos. Asimismo, plantea que la seguridad social por medio del empleo podría no ser tan valorada por los individuos, debido al acceso a redes informales de protección. Sin embargo, estos resultados no parecen coincidir con aquellos publicados por otros autores.

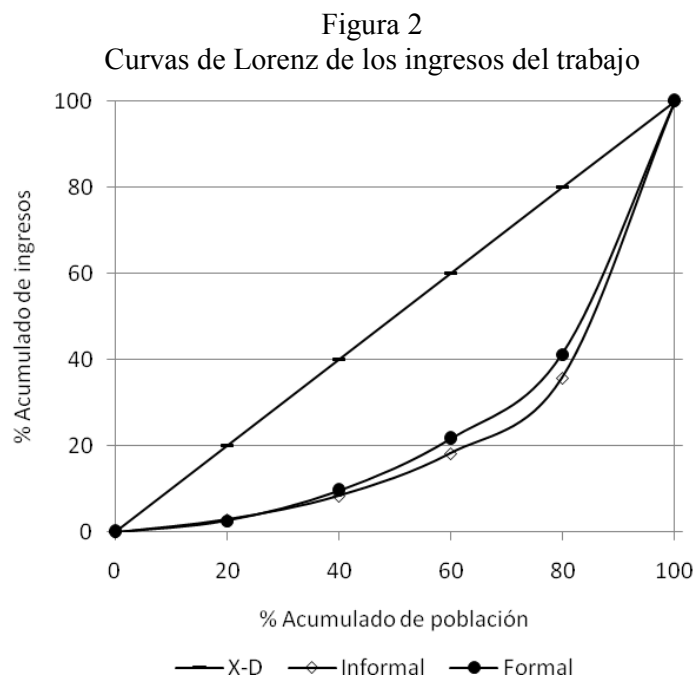
El enfoque objetivo para medir el bienestar ha ido cambiando a lo largo del tiempo, destacando la importancia de contar con un indicador sintético y reconociendo que el nivel de ingreso no es necesariamente el más importante indicador de bienestar, pero que cuenta para alcanzar el mismo.

Uno de los primeros enfoques objetivos ha sido el Índice de Necesidades Básicas, propuesto en los años '70 en el informe de Kenya. Tal criterio establece que una persona es pobre si no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. Complementariamente, la interpretación de bienestar bajo el concepto de suficiencia de recursos establece que la posibilidad de tal condición depende de la disponibilidad de recursos para cubrir las necesidades básicas. Si bien existe una asociación entre satisfacción de necesidades y el nivel de ingreso disponible del hogar, bajo esta última interpretación, la satisfacción de las necesidades no basta para que una persona deje de ser pobre, pues tal satisfacción puede no haber sido procurada por medio de recursos propios.

Sen (1984) critica este enfoque, argumentando que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus “capacidades” y no por los bienes que posea. No obstante, el enfoque de capacidades desarrollado por Sen puede servir como complemento al análisis económico utilitarista, y que no necesariamente ambos representarían extremos opuestos.

A continuación se presentan algunos resultados asociados a la relación entre algunos indicadores de bienestar y la participación en un empleo informal *vis a vis* un empleo formal⁶.

De acuerdo con Paz (2009)⁷, la principal fuente de ingresos de los trabajadores formales e informales es la actividad laboral. No obstante, el nivel de ingreso promedio difiere entre trabajadores formales e informales, siendo de \$1.000 y \$700, respectivamente. A esto se suma, que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor para los ocupados informales. En este sentido, el Coeficiente de Gini para los informales es un 12% mayor al registrado para los trabajadores formales (Figura 2).



Fuente: Paz (2009)

Nota: se utiliza la definición productiva de informalidad

⁶ Ello contempla la definición de informal según el criterio de productividad.

⁷ Información presentada por Jorge Paz en la tercera jornada del Ciclo de Seminarios y Taller de Capacitación “Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública”, 23 de septiembre de 2009, Buenos Aires, Argentina.

Para profundizar el análisis entre ingreso y condición laboral se puede utilizar la ecuación de ingreso de Mincer⁸, incluyendo regresores que permitan captar el diferencial de ingresos asociado con la formalidad/informalidad de los trabajadores. La ecuación básica establece que el logaritmo del salario w_i del individuo i se encuentra en función el nivel educativo s_i y la edad y su cuadrado x_i .

$$\ln w_i = \beta_0 + \beta_1 s_i + \beta_2 x_i + \beta_3 x_i^2 + u_i.$$

Los resultados hallados por Paz (2009) sugieren que el ser asalariado no registrado afecta negativamente en el nivel de ingreso laboral. Del mismo modo, aunque en menor magnitud, el desarrollo de una actividad por cuenta propia no profesional implica un menor nivel de ingresos laborales.

Alternativamente, otro indicador utilizado comúnmente para capturar bienestar es el propuesto por Engel (1985) definido como la proporción del gasto total destinada a la compra de alimentos (wf). El argumento detrás de este indicador es que la proporción del gasto en alimentos de un hogar se encuentra inversamente relacionada con su nivel de ingreso. Con esto, wf surge como una aproximación del bienestar de los hogares.

Para la estimación de la ecuación de Engel se sigue el denominado modelo de Working-Leser que consiste en una regresión de la participación del gasto en alimentos (wf) con respecto al logaritmo del gasto *per cápita* $\ln\left(\frac{x}{n}\right)$, mas características demográficas de los hogares.

$$wf = \beta_0 + \beta_1 JINF + \beta_2 \ln\left(\frac{x}{n}\right) + \beta_3 \ln n + \sum_{k=1}^K \eta_k \frac{\eta_k}{n} + \xi v + \varepsilon$$

⁸ Este método se diseñó originalmente para estimar la rentabilidad de la educación como aproximación a la productividad.



Organización Internacional del Trabajo

En este caso β_1 representa la penalidad o el premio para el hogar por estar a cargo de un jefe con inserción laboral informal.

Los resultados obtenidos muestran un patrón similar al estimado por la ecuación de Mincer. Los hogares a cargo de jefes que se desempeñan como asalariados informales destinan una mayor proporción del gasto total a alimentos. Este resultado sugiere un impacto negativo de la informalidad sobre el bienestar, llamando la atención a lo planteado por el BID a partir del análisis de encuestas de percepción.

Por otro lado, el bienestar del hogar medido a partir del ingreso depende de dos factores: nivel y estabilidad. En este sentido, el BID sugiere que el bienestar del individuo y su hogar dependen negativamente de la inseguridad laboral o inestabilidad en su nivel de ingresos. Asimismo, quienes se encuentran expuestos a una mayor inseguridad laboral son aquellos trabajadores de menor nivel educativo, más jóvenes, los adultos mayores y los asalariados en firmas pequeñas.

Consecuentemente, el vínculo entre informalidad laboral y bienestar propuesto por el BID se encuentra ligado a la inseguridad que podría caracterizar a este tipo de empleos. Así, un empleo informal genera inseguridad –al menos el trabajador no cuenta con el resguardo de la ley– y ello repercute sobre el nivel de ingresos y, por lo tanto, en el nivel de satisfacción percibido por el individuo.

La informalidad también es objeto de análisis de la política pública por sus efectos sobre los sistemas de protección social. En América Latina, los programas de protección social (pensiones, seguros de salud, seguros de desempleo, asignaciones familiares, riesgos de trabajo) se han conformado alrededor de un modelo contributivo, cuyo acceso depende del empleo formal. La creciente informalidad observada en la región trae como consecuencia que un creciente grupo de personas no accedan a la variedad de prestaciones sociales que se encuentran bajo este sistema y dependan de programas sociales estatales, afectando la situación fiscal del Estado.

Por otro lado, el crecimiento de la informalidad ha debilitado a los sistemas de protección social. Al no realizar los trabajadores y empleadores sus aportes y contribuciones, generan restricciones financieras para el sostenimiento del sistema,



Organización Internacional del Trabajo

repercutiendo en problemas de acceso a los servicios por parte de aquellos que están incorporados en el sistema de protección social (Rofman, 2007).

Arias, Demombynes, Moreno y Rofman, (2008) muestran para la Argentina que en 2006 más de la mitad de los hogares urbanos no tenían ningún miembro con empleo formal y, por lo tanto, se encontraban fuera del sistema de protección social. Asimismo, la participación de este grupo aumentó 10 puntos porcentuales entre 1992 y 2003. En cuanto al financiamiento de los programas de seguridad social, se muestra que la relevancia de los aportes y contribuciones en el gasto total del sector cayó de más del 90% al 40% en diez años, y que si bien, ha aumentado en el último período, esta participación no supera el 60%.

Complementariamente, Bertranou y Gasparini (2004) muestran la relación entre condición de empleo y protección social en América Latina a partir del análisis de encuestas de hogares en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Los resultados obtenidos muestran el alto grado de desprotección de los trabajadores informales en todos los países de la región, y que la formalidad laboral no garantiza la protección, aunque si aumenta la probabilidad de acceder a la misma. Asimismo, los datos presentados sugieren un incremento de la desprotección laboral y social durante los últimos años (1992-2001)⁹.

El trabajo también presenta un análisis particular de la cobertura de jubilaciones y pensiones. En relación a este derecho se percibe una caída significativa del acceso afectando a trabajadores formales e informales. No obstante, se observan grandes diferencias entre ambos grupos, ya que las tasas de cobertura son del 60% y 20% para asalariados formales e informales, respectivamente. Para la Argentina, la reducción en la tasa de cobertura es de 8.3 puntos entre 1992 y 2001, alcanzando en este último año el 79% para trabajadores formales y 25% para los informales¹⁰.

⁹ En este trabajo de Bertranou y Gasparini definen como informal a los trabajadores en empleos de baja productividad, en sectores marginales, usualmente inestables y de bajos salarios. Desprotección incluye a los trabajadores no cubiertos por la legislación laboral y con carencia de beneficios sociales ligados a su empleo.

¹⁰ El trabajo presenta una descripción de la cobertura de seguros de salud pero con menor grado de comparabilidad entre países dado que las preguntas de las encuestas difieren acorde a la organización de



Organización Internacional del Trabajo

5. Políticas públicas dirigida a transitar de la economía informal a la formal

La economía informal es el resultado de la operación de factores de muy diversa índole: económicos, sociales, culturales y laborales. Por lo tanto, las políticas públicas destinadas a transitar de una economía informal a una formal requieren del reconocimiento de esta heterogeneidad y de la articulación de estrategias que actúen sobre las distintas dimensiones de este fenómeno.

Tokman (2007)¹¹ postula que la política pública frente a la informalidad debe tener por objetivo la incorporación del sector informal al proceso de modernización. Esta perspectiva propone cambiar el énfasis en las obligaciones, buscando un enfoque de derechos, ya que estos constituyen los instrumentos necesarios para el desarrollo y el progreso social. Bajo este paradigma, se busca adaptar los requisitos de formalización a las posibilidades de los informales, sin por ello contribuir a la introducción de un sistema dual, sino por el contrario, a una adecuación del régimen vigente y una convergencia dinámica a su cumplimiento pleno. Los componentes de esta estrategia son los siguientes:

1. *Aceptar un marco normativo único pero reconocer diferencias inherentes a los informales para cumplirlo plenamente.* De esta forma, se busca reconocer la existencia de incumplimiento, tolerándola y promoviendo su avance hacia el cumplimiento pleno. No obstante, este criterio no es aplicable a los derechos fundamentales de los trabajadores.
2. *Adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades de los informales.* Este punto se refiere a reducir los costos y simplificar los procedimientos y mecanismos que exige la formalidad.

los sistemas de salud. Respecto a otros seguros (desempleo y asistencia social) no se profundiza su análisis por la no disponibilidad de información al respecto en las encuestas.

¹¹ Ver también: Tókman (2006 y 2007).

3. *Modificar la orientación con respecto a los mecanismos de formalización.* Este punto se refiere a facilitar el reconocimiento de la formalidad antes que exigir el cumplimiento de las obligaciones necesarias para cumplir con la misma. En este sentido, se propone utilizar mecanismos que incluyen el reconocimiento de títulos de propiedad, la separación patrimonial entre empresa y empresario informal, la habilitación en el ámbito tributario, el reconocimiento de la relación laboral existente y el desarrollo del comercio ambulante en condiciones de mayor estabilidad y seguridad.

La inclusión del sector informal al proceso de modernización también puede alcanzarse mediante dos vías que complementan la anterior. Una es el fomento del desarrollo productivo de las pequeñas empresas mediante mecanismos que faciliten el acceso a los mercados y recursos productivos (por ejemplo: programas de crédito, de capacitación y de promoción de la comercialización y organización), y otra la mejora del bienestar de los trabajadores informales.

Al analizar los efectos de la informalidad sobre los sistemas de protección social, Rofman (2007) agrupa las respuestas de política pública sobre este fenómeno en dos grupos:

1. *Políticas para reducir la informalidad.* Se concentran en hacer más atractivos o menos costos los programas de protección social. La hipótesis subyacente a este enfoque es que los trabajadores y empleadores no tienen los incentivos adecuados para ser formales. En este sentido, las políticas adoptadas en Argentina durante la década del '90 referidas al sistema previsional de capitalización y libre elección de obra social buscaban estrechar la relación entre contribución (costos) y beneficio. Asimismo, la reducción de las contribuciones patronales con la finalidad de mejorar las condiciones de competitividad se enmarca en este tipo de estrategias, aunque la evidencia empírica muestra su impacto ha sido débil. Un segundo grupo de acciones para disminuir la



Organización Internacional del Trabajo

informalidad son las de fiscalización, que entienden que el problema surge de una incapacidad del Estado para hacer cumplir la legislación vigente.

2. *Políticas de expansión de la cobertura de protección social.* Una de las alternativas utilizadas es la organización de programas especialmente destinados a proveer de servicios a los informales mediante esquemas no contributivos y en paralelo a los formales. Otra ha sido la flexibilización de requisitos para acceder a los sistemas contributivos por parte de algunos grupos de informales. Finalmente, una tercera opción es la desvinculación de los sistemas de protección social de los mercados laborales formales, teniendo a un sistema universal.

En resumen, más allá del diagnóstico de la causa o efecto de la informalidad, hay un consenso de que las respuestas necesarias para enfrentarla involucran un crisol de estrategias que abordan cuestiones tanto laborales como socio-económicas.

Las políticas públicas para la Micro y Pequeña Empresa (MyPE)

La importancia de las MyPES como objetivo de política pública para reducir la informalidad en América Latina se debe a que el 44% del empleo total se encuentra en este sector. De este total, un 17% se concentra en las pequeñas empresas (de seis a veinte trabajadores) y un 83% en microemprendimientos (menos de 5 trabajadores).

La definición de las estrategias de intervención pública requiere de la identificación de las características heterogéneas que definen a las diversas unidades productivas que se encuentran comprendidas en este sector. En este sentido, las MyPES pueden ser agrupadas según su grado de desarrollo en:

1. *Estrato moderno o de mayor productividad.* Incluye a unidades formales o con amplia generación de excedentes, con uso de mano de obra calificada y bien remunerada y amplia división del trabajo.



Organización Internacional del Trabajo

2. *Estrato de baja productividad.* Dentro de esta se distinguen tres grupos de firmas:
- a. *De acumulación ampliada.* Abarca las unidades productivas que mantiene la capacidad de generar excedentes, aunque en cantidades menores, y presentan uso de mano de obra calificada y especializada con cumplimiento del pago de salarios mínimos.
 - b. *De acumulación simple.* Se conforma de las firmas con escasa posibilidad de generar excedentes y poco empleo de mano de obra especializada y, cuando la usa, lo hace con jornadas o pagos insuficientes como práctica ahorradora de costos laborales.
 - c. *De subsistencia.* Representa a todas las unidades de negocio sin capacidad de generar excedentes, sufriendo una descapitalización constante a costa de los ingresos del dueño del negocio y sin posibilidad de insertarse en el mercado global al estar su actividad concentrada en bienes no transables.

Del total de MyPES el 11% esta conformado por empresas modernas o de alta productividad y el 89% restantes por firmas de baja productividad. De éste último, el 57% son de subsistencia, seguido por las de acumulación simple (19%) y de acumulación ampliada (13%).

En términos generales, los principales límites que encuentran estas unidades productivas para lograr expandirse son: i) producción limitada en términos de cantidad y calidad y, por lo tanto, dificultades para competir en general y poca capacidad para incursionar en los mercados y; ii) patrimonio débil, limitada capacidad de innovación y desarrollo tecnológico, insumos para la producción adquiridos con limitaciones, deficiencias gerenciales y débil formación de los recursos humanos.

En un contexto de MyPES heterogéneas, las iniciativas públicas dirigidas a cooperar en el traspaso a la formalidad deben ser particulares y acordes a las características de las unidades productivas en cuestión. En este sentido, un enfoque general plantea que las mismas deben contemplar entre varios aspectos, los siguientes:

1. *La heterogeneidad de las MyPES y, por tanto, la posibilidad de segmentación de las políticas.* Las MyPES con potencial de desarrollo requieren de políticas para aumentar la competitividad o lograr la “modernización”. En este sentido, las estrategias deberían enfocarse en la conformación de conglomerados productivos (clusters) o cadenas de producción específicas. El objetivo es promover la formalización, competitividad y productividad de las MyPES, facilitando el acceso a los mercados, la asociatividad y articulación empresarial, el desarrollo de capacidades, la innovación tecnológica y el acceso a los servicios financieros, empresariales y tecnológicos. Para las unidades de subsistencia y de acumulación simple, las políticas deben ser de empleo y desarrollo social o “inclusión”, destinadas a trasladar a los trabajadores la economía informal hacia la economía formal. La finalidad es la de generar capacidades y oportunidades para la integración.
2. *Enfoques transversales.* Las políticas públicas deben promover el desarrollo de capacidades para la competitividad, mejorando las habilidades empresariales y de empleabilidad, aumentando la productividad y facilitando el acceso a oportunidades de mercado. Asimismo, deben ayudar a identificar oportunidades de negocio, desarrollar y organizar la oferta, y promover la articulación comercial.
3. *El papel desempeñado por el Estado y el sector privado.* El Estado debe diseñar normas, promover acciones y monitorear. Por su parte, el sector privado debe administrar instrumentos, recursos, programas y acciones; y proveer servicios financieros, empresariales y tecnológicos.

Las políticas públicas para la informalidad en Argentina 2003-2007



Organización Internacional del Trabajo

La política pública para enfrentar la informalidad en Argentina a partir de 2003 presenta un patrón bien diferenciado a aquel imperante durante el régimen de convertibilidad. Durante este último período (1991-2001), las estrategias dirigidas al mercado laboral se concentraban en flexibilizar las condiciones laborales y reducir los costos laborales no salariales. Por el contrario, el actual modelo de intervención se basa en la concepción del trabajo decente como un objetivo central de la política pública, donde el nivel y la calidad del empleo pasan a ser variables relevantes para la política sociolaboral y económica.

Dada la multiplicidad y heterogeneidad de las causas que dan origen a la informalidad en la Argentina, las estrategias de intervención deben combinar diversas políticas de carácter económico y sociolaboral. A continuación se detallan los principales programas implementados entre 2003 y 2007 (Novick, Mazorra y Schleser, 2007):

- Consolidación de un patrón de crecimiento económico basado en un tipo de cambio competitivo que promueve las exportaciones y protege el sistema productivo nacional, complementado con medidas que impulsan el consumo y la inversión.
- Implementación de medidas que promueven la inclusión social y el desarrollo productivo regional. En este contexto, se enmarcan las iniciativas de Monotributo Social, Seguro de Capacitación y Empleo y diversas actividades de apoyo a emprendedores y empresas jóvenes, promoción de clusters y redes, y programas de crédito para PYMES.
- Campaña sistemática de sensibilización en los medios de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias y la protección social que de ellas se deriva.
- Recuperación y fortalecimiento de la inspección del trabajo. Se implementó el Plan Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT) que tiene por objeto alcanzar mayores niveles de registro laboral.



Organización Internacional del Trabajo

- Reducción de los costos para contratar nuevos trabajadores en pequeñas y medianas empresas. La Ley 25.877 contempla la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social por el plazo de 12.
- Modificación de los procedimientos administrativos para la registración de trabajadores a la Seguridad Social. Se puso en marcha el Programa de simplificación registral que establece un proceso de registro único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización de la normativa vigente.
- Implementación de una serie de medidas para regularizar el trabajo doméstico. Esta consiste en la posibilidad por parte de empleador de deducir del impuesto a las ganancias los aportes efectuados, la simplificación del sistema de registro y pago de aportes y el establecimiento de una campaña de concientización.
- El Plan de Responsabilidad Social Empresaria buscó que las empresas líderes ayudaran a concientizar a sus clientes y proveedores sobre la necesidad y obligación de respetar las normas laborales.

La implementación de este conjunto de medidas ha permitido revertir la tendencia creciente de la informalidad en Argentina. Entre 2005 y 2007 la incidencia de la informalidad laboral descendió en promedio 1.3 puntos porcentuales por año, constituyendo el proceso de mejora de las condiciones laborales más relevante desde 1980 (Novick, Mazorra y Schleser, 2008).

Dada la crisis internacional desatada a fines de 2008, el Estado Nacional encaminó diversas estrategias para proteger el empleo formal, a través de la prevención de despidos (Procedimientos Preventivos de Crisis), la retención de trabajadores en el empleo (Programa de Recuperación Productiva -REPRO-) y la formalización de trabajadores (Ley 26.476). Asimismo, se dispuso proteger los ingresos de los desocupados y contribuir a la mejora de la empleabilidad.



Organización Internacional del Trabajo

6. Conclusiones

El Ciclo de Seminarios y Taller de Capacitación: “Economía Informal. Conceptos, Medición y Política Pública”, organizado conjuntamente por OIT y CEDES durante el mes de septiembre de 2009, tuvo como finalidad discutir distintos aspectos de la economía informal a partir de la disertación de expertos reconocidos en la temática.

Los temas abordados están relacionados con las diferentes concepciones de la informalidad a lo largo del tiempo y su medición, sus determinantes en función de las diversas unidades de análisis (unidades productivas, trabajadores asalariados y cuentapropistas), sus consecuencias sobre el bienestar (desde una visión subjetiva y objetiva) y los sistemas de protección social, y las estrategias de políticas pública recomendadas para transitar de la informalidad a la formalidad.

La evidencia presentada en el Ciclo muestra que la informalidad es un fenómeno extendido en América Latina, en donde la Argentina no queda exenta, mostrando un crecimiento casi ininterrumpido entre 1980 y 2001. Esta realidad es el resultado de la confluencia de una heterogeneidad de factores sociales, culturales, económicos y laborales.

Las consecuencias de la informalidad se hacen sentir a nivel individual y del hogar mediante menores ingresos promedio, mayor desigualdad e incidencia de la pobreza. Por otro lado, al estar los sistemas de protección social sujetos a la participación en el mercado laboral, los individuos enfrentan limitaciones en el acceso a servicios de salud, seguro de desempleo y pensiones, entre otros. Asimismo, la sostenibilidad de la protección social se ve debilitada al disminuir la tasa de contribución.

Dada la relevancia y las consecuencias del fenómeno, se hace necesario el diseño de una política pública. La misma debe definirse a partir de la combinación de diversas líneas de acción de índole laboral, social y económica, dando respuesta a los distintos y heterogéneos determinantes que dan origen a la informalidad. En este



Organización Internacional del Trabajo

sentido, las estrategias implementadas en Argentina entre 2003 y 2007 han permitido revertir la tendencia creciente observada desde 1980.

La organización de estos espacios de debate y reflexión sobre economía informal resultan una experiencia enriquecedora al sistematizar y sintetizar un amplio cuerpo de conocimiento sobre la temática, transformándose en una herramienta para el estudio de las causas, consecuencia y potenciales estrategias de intervención en el sector.



Organización Internacional del Trabajo

7. Referencias bibliográficas

Apella, I., 2008, “Determinantes de la cobertura del sistema de pensiones argentino. Un enfoque desde los microdatos”, *Documento de Trabajo 37*, CEDES, Abril 2008.

Apella, I. y Casanova, L., 2008, “Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires”, en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Arias, O., Demombynes, G., Moreno, J.M. y Rofman, R., 2008, “Informalidad, protección social y mercado de trabajo en la Argentina” en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Bertranou, F. y Vásquez, J., 2006, “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. *Oficina Internacional del Trabajo-OIT, Notas 1*.

BID, 2008, “Calidad del trabajo: una cuestión de enfoque” en *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Fondo de Cultura Económica.

De Soto, H., 1987, “El otro sendero. La revolución informal”, *Instituto Libertad y Democracia*. Lima.

Engel, E., 1895, “Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Früher and Jetzt“, *International Statistical Institute Bulletin*, 9, pp. 1-74.

García Verdú, R., 2007, *Demographics, human capital, and economic growth in Mexico: 1950 - 2005*. Banco Mundial.

Gasparini, L., 2000, “La informalidad laboral en la Argentina: evolución y caracterización” en *La economía oculta en la Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, pp. 161-224.

Freije, S., 2001, “El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política”. *Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral. BID*.

Hart, K., 1973, “Informal income opportunities and urban government in Ghana”, *Journal of Modern African Studies* 11, pp. 61-89.

Holzman, R.; Packard, T. y Cuesta, J. 2001 “Extending coverage in multipillar pension systems: constraints and hypotheses. Preliminary evidence and future research agenda”



Organización Internacional del Trabajo

en Holzman, R. y Stiglitz, J. (eds) *New ideas about old age security* (Washington DC: World Bank).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Banco Mundial e Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2007, “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH”.

Novick, M., Mazorra, X. y Schleser, D. 2007, “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007, *mimeo*.”

Novick, M., Mazorra, X. y Schleser, D., 2008 “Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral” en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en Argentina*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Banco Mundial.

Nun, J., Murmis, M. y Marín, J., 1968, “La marginalidad en América Latina. Informe preliminar”, *Instituto Torcuato Di Tella*.

Organización Internacional del Trabajo, 2007, “La economía informal: hacer posible la transición al sector formal”, *Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal, Ginebra*.

Organización Internacional del Trabajo, 2006, “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”, *Informe del Director General, Decimosexta Reunión Regional Americana, Brasil*.

Organización Internacional del Trabajo, 2002, “El trabajo decente y la economía informal”. *Conferencia Internacional del Trabajo 90º reunión, Ginebra*.

Organización Internacional del Trabajo, 1991, “El dilema del sector no estructurado”, *Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 78º Reunión, Ginebra, 1991*.

Paz, J. (2009), “Informalidad y bienestar”, presentación en el *Ciclo de Seminario y Taller de Capacitación “Economía Informal. Concepto, medición y política pública”*, CEDES.

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J., 2007, *Informality: exit and exclusion*, World Bank, Washington, D.C.

Portes, A. y Haller, W., 2004, *La economía informal*. CEPAL.

Portes, A., 1995, *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México:FLACSO y Porrúa Grupo Editorial.

Portes, A., Castells, M. y Benton, L., 1989, *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries*. Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.



Organización Internacional del Trabajo

PREALC, 1985, *Mas allá de la crisis*. OIT. Santiago de Chile.

PREALC, 1981, *Dinámica del subempleo en América Latina*. CEPAL 1º Edición. Santiago de Chile.

Rofman, R., 2007, “La informalidad laboral y su rol en la determinación de las condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires”. *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Córdoba, Argentina.

Tokman, V., 2007, “Informality: exclusion and precariousness”, *Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Ginebra, 2007.

Tokman, V., 2007, “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. *CEPAL Serie Políticas Sociales 130*.

Tokman, V., 2006, “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”. Colección Documentos de Proyectos. CEPAL

Tokman, V., 2001, *De la informalidad a la modernidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, Chile.

Tokman, V., 1978, “Las Relaciones entre los sectores formal e informal”, *Revista CEPAL 5*, primer semestre, pp. 103-141.

Uribe, J. y Ortiz, C., 2004, “Una propuesta a la conceptualización y medición del sector informal”. *Universidad del Valle*. Colombia.

Waisgrais, Sebastián, 2005, “Segmentación del mercado de trabajo en Argentina. Una aproximación a través de la economía informal”, *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Argentina*.

Zevallos, E., 2007, *Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina*. FUNDES.