

EL TRABAJO DEGRADADO

Heterogeneidad ocupacional,
precarización y nuevas inserciones
laborales durante el gobierno
de Cambiemos

Mariana Busso
Pablo Ernesto Pérez
(coordinadores)

EL TRABAJO DEGRADADO

Heterogeneidad ocupacional,
precarización y nuevas inserciones
laborales durante el gobierno
de Cambiemos

Mariana Busso
Pablo Ernesto Pérez
(coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Tapa: D.C. V. Daniela Nuesch

Corrección de Estilo: Alicia Lorenzo

Edición: Libros de la FaHCE

Editora por Prosecretaria de Gestión Editorial y Difusión: Leslie Bava

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

©2021 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-2006-5

Colección Estudios/Investigaciones, 76

Cita sugerida: Busso, M. y Pérez, P. E. (Coords.). (2021). *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 76). Recuperado de <https://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/179>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

El empleo informal en las políticas públicas: Diagnósticos e intereses en disputa

Mariana Fernández Massi y Facundo Barrera Insua

Introducción

El empleo informal es reconocido en los estudios laborales y el debate público como uno de los principales problemas del mercado de trabajo argentino. Este consenso respecto a su importancia parte de identificar dos tipos de problemas asociados a la informalidad. Por un lado, el carácter informal se asocia a peores condiciones de empleo en relación con los trabajadores formalizados. Si bien la formalización de la relación laboral no asegura una buena calidad del empleo, es la condición mínima de reconocimiento de los derechos laborales individuales y colectivos por parte del empleador. Así, el empleo informal se asocia con bajos salarios, incumplimiento de derechos básicos individuales, como licencias y el pago de aguinaldo, y colectivos, como la representación sindical. Además, en tanto funciona como evasión de obligaciones tributarias por parte del patrón, altos niveles de informalidad afectan la sustentabilidad del sistema previsional. Por ende, a la vez que se niegan derechos básicos a los y las trabajadores/as, se socavan los recursos con los que el Estado podría atenuar las desigualdades generadas en el mercado de trabajo. Estos dos aspectos explican por qué la informalidad

es una de las principales expresiones de la heterogeneidad laboral en la Argentina.

Sin embargo, este consenso en la identificación del problema se disipa al indagar en sus causas, o, dicho en otros términos, en su origen. Existe un conjunto de estudios que retoman la tradición latinoamericana sobre el sector informal urbano y la problematización reciente sobre las implicancias de la desverticalización de grandes empresas, y buscan las causas principales en las características de la estructura productiva así como en las de la inserción internacional de nuestra región. La preocupación está puesta sobre todo en los vínculos de subordinación que se establecen en las relaciones comerciales entre grandes y pequeñas empresas, donde la informalidad aparece como una vía de escape de estas últimas ante los condicionamientos de la acumulación impuestos por las primeras.

Otros enfoques, en cambio, abordan el problema desde tradiciones teóricas ortodoxas, con un enfoque puramente tributario: en tanto las contribuciones patronales son un impuesto, la informalidad se explica a partir de los incentivos que tenga el empleador —y según algunas perspectivas, también el trabajador— para evadirlo.

Más allá del debate teórico-conceptual, la preeminencia de un enfoque u otro tiene efectos concretos sobre el tipo de políticas públicas recomendadas para abordar el problema. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de un abordaje centrado en el cambio estructural y políticas productivas y tecnológicas, los segundos se concentran en los cambios regulatorios. En este último grupo podemos distinguir dos miradas: una que sugiere la reducción de ese “impuesto al trabajo” como principal incentivo a la registración; y otra que enfatiza la relevancia de la fiscalización y las sanciones como desincentivo a la evasión.

En nuestro país, tras un fuerte incremento del empleo informal durante la década del noventa, entre 2003 y 2011 la tasa de no regis-

tro se redujo en 9,4 p.p. Pero, a partir de allí, el nivel de no registro se estancó y ha sido del 33,8% en promedio entre 2011 y 2018. Así, con un tercio de los asalariados en situación de informalidad se han llevado adelante diferentes cambios normativos y programas públicos específicos para abordar este problema.

El gobierno de Cambiemos, tras el intento frustrado de introducir una reforma laboral integral en 2017, presentó en 2018 un proyecto de ley titulado “Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese laboral”, que consiste en la condonación de las deudas y reducción de las sanciones ante la no registración de las relaciones laborales. A su vez, un año antes, en 2017, cambió el modo de cálculo de las contribuciones patronales y se estableció un mínimo no imponible. Sin embargo, este tipo de abordaje centrado en las contribuciones patronales y las sanciones no es novedoso en las políticas públicas: por el contrario, aunque con importantes matices, ha sido el predominante en las últimas décadas.

El objetivo de este capítulo es analizar los cambios normativos que se han encarado en los últimos años para dar respuesta al alto nivel de empleo informal, comparando las reformas y las propuestas del gobierno de Cambiemos con las iniciativas promovidas durante los gobiernos kirchneristas. Con este propósito, en la segunda sección repasaremos brevemente dos enfoques teóricos contrapuestos que buscan explicar cuáles son las principales causas de la informalidad laboral. Luego, en la tercera sección analizaremos dos leyes sobre empleo informal aprobadas en 2008 y 2014, los cambios introducidos en 2017 y el proyecto de ley de 2018. Una lectura crítica de estas diferentes iniciativas permitirá precisar sus puntos en común, sus matices y discutir algunos argumentos referidos a la efectividad de las mismas. En la cuarta sección presentaremos una interpretación alternativa sobre las causas de la informalidad en la Argentina a partir del análisis de dos

cadena de bloques sectoriales específicos: la petroquímica-plástica y la eléctrica. Luego, a través de este prisma reflexionaremos en torno a la utilidad o no de las políticas públicas de reciente implementación.

Por último, repasaremos las principales conclusiones de este capítulo y las implicancias que se derivan de las mismas para la evaluación de las políticas públicas que buscan abordar la informalidad.

Marco de análisis.

Perseguir los vínculos de la economía informal

El diseño de una política pública que busque erradicar o aminorar cualquiera de las problemáticas del mercado laboral debe partir del estudio de sus causas. En el caso particular de la informalidad, en las políticas implementadas durante el siglo XXI (que analizaremos más adelante) pareciera existir bastante acuerdo. En esta sección introduciremos brevemente el concepto de informalidad para luego presentar dos lecturas posibles, aquella que a nuestro entender está detrás de las principales políticas adoptadas, y una visión alternativa, orientada a la raíz estructural del problema.

El concepto de informalidad surgió en la década del setenta, vinculado al Sector Informal Urbano (SIU) para describir una particularidad de los países subdesarrollados, donde una parte importante del empleo no era creada en el sector moderno de la economía, sino en actividades de baja productividad y pequeña escala (Prealc, 1978). Sin embargo, en la década del noventa comenzaron a identificarse rasgos de aquellos empleos en el sector moderno de la economía y empezó a englobarse bajo el mismo término un conjunto de problemáticas que, si bien dan cuenta de deficiencias de empleo, tienen una naturaleza diferente. Por ello, resulta relevante diferenciar el concepto de sector informal del empleo informal. Mientras que el primer término refiere al sector en el cual el trabajador está ocupado —caracterizado por el bajo nivel tecnológico, limitada división de tareas, organización rudi-

mentaria de la producción y baja productividad— el segundo término alude al puesto de trabajo (Husmanns, 2004). Así, la informalidad comprende no solo al empleo en el sector tradicionalmente denominado informal, sino también incorpora un conjunto de trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral con independencia del área en la cual se desempeñen.

Habitualmente se hace referencia a la primera acepción como informalidad productiva y a la segunda como informalidad legal. Esta diferenciación, basada en el modo en que se expresa la informalidad y que refiere a dos universos distintos —a veces yuxtapuestos—, está vinculada a diferentes tradiciones para explicar el fenómeno.

En primer lugar, se encuentra la vertiente asociada con los desarrollos realizados por Hernando De Soto (1988), quien a partir de un estudio comparativo entre Perú y el estado de Florida (Estados Unidos) analiza la cantidad y calidad de las leyes sancionadas en cada uno. En el Perú, no solo el número sancionado anualmente es más alto, sino que interviene en mayor medida el Poder Ejecutivo, menos capacitado para hacerlo que el Legislativo. La maraña legal y de menor calidad —es decir, la burocracia estatal— inhibe las capacidades empresarias de los privados y los empuja hacia la informalidad por los altos costos en términos de tiempo y dinero (De Soto, 1988). Además, el investigador peruano muestra cómo en su país los trámites para habilitar la apertura de un taller de confección (entre otros ejemplos) son sustancialmente más largos y costosos que en Florida. Como corolario, De Soto sostiene que el sector informal se explica por el excesivo entramado de normas legales establecidas por el Estado. Así, las actividades informales surgen a partir de la suma de decisiones individuales que los sujetos se ven empujados a tomar por desempeñarse en dicho sector, como resultado de una excesiva intervención del Estado que traba los mecanismos de asignación eficiente del libre mercado.

Esta mirada ha permeado la perspectiva de diferentes organismos internacionales, bajo la premisa de que la informalidad está asociada a un costo que se busca eludir o evadir. Desde el Banco Mundial se han identificado dos conjuntos diferenciados según el rol que tiene la elección del trabajador en la génesis de la informalidad: a) la perspectiva de la exclusión, según la cual ciertos grupos de trabajadores ven reducidas sus chances de obtener un empleo protegido; b) la perspectiva del escape, que asume que el incumplimiento de la legislación laboral responde a una elección por parte de las empresas y las familias basada en un análisis costo-beneficio. Sin embargo, es preciso señalar que, según los mismos autores, la explicación más adecuada para comprender la informalidad entre los trabajadores asalariados argentinos es aquella vinculada con la exclusión (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason y Saavedra-Chanduvi, 2007).

La recomendación de política es clara: primero, se vuelve prioritario reducir la trama burocrática estatal para aumentar la eficiencia y aprovechar el potencial creativo de los agentes que se desenvuelven en la informalidad. Seguidamente, debe reducirse la presión fiscal que genera que los costos del cumplimiento de la ley sobrepasen los beneficios y, por lo tanto, que las actividades económicas se vuelvan informales. Por ende, la teoría marca una condición de transitoriedad del fenómeno: al eliminar la burocracia y disminuir la presión fiscal sobre las actividades productivas, se va a dar de manera gradual un proceso de transición desde la condición de informal hacia el sector formal de la economía.

En segundo lugar, hay otro conjunto de aportes que explican la informalidad cuyo origen se encuentra en los debates sobre el subdesarrollo de mediados del siglo XX y que ponen el foco de atención en las características de las estructuras productivas. El principal antecedente es la interpretación latinoamericana del Sector Informal Urbano, asociada a la tesis de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970). Esta

mirada atribuye las malas condiciones laborales de ciertas actividades a rasgos como la baja escala de producción, la falta de acceso a la tecnología y las características de los mercados en los cuales actúan. Mientras una de las vertientes de estos enfoques estructuralistas de la informalidad consideraba que estas actividades constituían un “polo marginal”, sin vínculos comerciales ni productivos con el sector moderno y concentrado de la economía (Quijano, 1970), otras reconocían ciertos lazos entre ambos, a partir fundamentalmente del circuito de ingreso y gasto (Tokman, 1978).

Desde una visión alternativa, la corriente marxiana destaca una relación de subordinación, en la cual el flujo de renta va desde el sector informal hacia el formal, principalmente mediante vínculos de subcontratación, de venta de mercancías y de prestación de servicios (Cacciamali, 1983). Las grandes empresas obligan a las pequeñas del sector informal a operar en un mercado diferente, donde los precios de los insumos son elevados y los precios de venta bajos; así, las primeras se hacen de los principales beneficios del diferencial de precios (Bose, 1974). Las pequeñas empresas se encuentran subordinadas sobre todo a través de las relaciones comerciales, tanto hacia arriba como hacia abajo (es decir, en la compra de insumos y en la venta de sus productos).

En suma, estos aportes sugieren que las peores condiciones relativas de ciertas empresas/actividades pueden ser explicadas por la transferencia de valor hacia las compañías del sector concentrado, en el marco de una lógica sistémica, integral, de la informalidad del trabajo. Dicha corriente sostiene, incluso, que el atraso en las actividades informales es una *precondición* para el desarrollo y progreso de aquellas que se encuentran en la formalidad, dada la mencionada relación de subordinación de las primeras con respecto a las últimas. En este sentido, diversos autores muestran que la reducida escala o la baja productividad no dependen exclusivamente de dichas

unidades de producción, e involucran el estudio de la transferencia de excedente hacia arriba en la cadena de producción (Bose, 1974; Gerry, 1974).

Por su parte, autores como Portes (1995) y Portes y Benton (1987) retoman varios aspectos de este enfoque y añaden que las actividades incluidas en el sector informal son típicamente capitalistas, caracterizadas sobre todo por la ausencia de regulación estatal y relaciones salariales encubiertas (subcontratación). De acuerdo con Portes (1995), la informalidad puede entenderse como una forma de vinculación entre el capital y el trabajo que es consecuencia de la reestructuración del sistema capitalista a escala global. La necesidad de recomponer las tasas de ganancia y competir en la economía mundial impone bajar costos, lo que se realiza a través de los trabajadores informales. Según Gallart (2007), las nuevas tecnologías permiten fraccionar procesos productivos que antes se realizaban en una única sede, por lo que se tercerizan tareas hacia empresas chicas que escapan al control legal.

En síntesis, la efectividad de determinadas políticas públicas para reducir la informalidad dependerá de cuál de estas interpretaciones del fenómeno resulte la más adecuada para dar cuenta de sus causas. Desde una mirada fiscalista, la solución pasaría por aliviar la situación tributaria del sector de empresas que contratan trabajadores de manera informal. Sin embargo, a partir de una lectura estructural se encontraría que si se buscara favorecer la situación de dichas empresas, la transferencia de valor que opera vía sistema de precios redundaría en mayores transferencias hacia las grandes empresas, y no en la mejora en las condiciones laborales de los trabajadores empleados en las primeras.

En la siguiente sección nos abocaremos al análisis de las políticas destinadas a paliar el fenómeno en lo que va del presente siglo.

La reducción de contribuciones patronales como respuesta a la persistencia de la informalidad

En abril de 2018 el gobierno de Cambiemos presentó en el Senado un proyecto de ley titulado “Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese laboral”, que propone instrumentos para incentivar el registro de trabajadores como la reducción del costo del despido y la eliminación o condonación de sanciones a aquellos empleadores en infracción. La propuesta atribuye la persistencia de la informalidad a la “inseguridad jurídica” y a la “alta litigiosidad” en las relaciones laborales. Un año antes, en 2017, mediante la Ley de Reforma Tributaria N° 27.430, el gobierno ya había introducido cambios en el régimen de contribuciones que, si bien incrementan la alícuota correspondiente a las cargas sociales para buena parte de los empleadores, introducen un mínimo no imponible para cada relación laboral, de forma tal que se reduce considerablemente la relación entre la suma que debe pagar por la relación laboral y el salario bruto.

El diagnóstico que subyace a estas dos iniciativas se basa en un enfoque tributario de la informalidad. Sin embargo, este enfoque no es novedoso en la política laboral argentina. Ha sido el eje de las reformas de la década del noventa, pero también de leyes sancionadas durante los gobiernos kirchneristas, cuyo rasgo común es el uso de las contribuciones como instrumento para incentivar el registro de los trabajadores. Los aportes patronales son el monto que todo empleador debe pagar por cada relación laboral registrada y que contribuyen a financiar, junto con el aporte de los trabajadores, el sistema de seguridad social. Estas contribuciones se destinan a diferentes subsistemas: jubilaciones y pensiones, prestaciones familiares, seguro de desempleo y cobertura de salud.¹ Ya sea vía reducción de la alícuota de los

¹ Otro concepto que forma parte de las contribuciones patronales es el destinado

aportes patronales o mediante la disminución de la base imponible del impuesto, se han hecho diferentes intentos por reducir la alícuota efectiva —esto es, la relación entre el monto de contribuciones y la masa salarial total— con el propósito de bajar el costo de la registración y de ese modo incentivarla.

El **Cuadro 1** resume los principales aspectos de dos leyes sobre regularización del empleo no registrado aprobadas durante los gobiernos kirchneristas, los cambios introducidos por la reforma tributaria de 2017 y el proyecto de ley enviado al Senado por el gobierno de Cambiemos. Si bien estos proyectos presentan diferencias importantes, que abordaremos luego, tienen en común utilizar como un instrumento central la reducción de contribuciones y las sanciones por el no registro.

Las leyes de 2008 y 2014 establecieron reducciones temporales para las nuevas contrataciones con algunos límites:² en la ley de 2008 el beneficio solo era aplicable para los primeros 10 trabajadores contratados, y en la ley de 2014 alcanzaba únicamente a los establecimientos de hasta 80 trabajadores. Esta última estipuló reducciones de alícuotas sin límite de tiempo, pero solo para los microempleadores (de hasta cinco ocupados). En la reforma tributaria de 2017, en cambio, la baja de las contribuciones —que se logra fundamentalmente por la reducción de la base imponible— no es temporal ni se limita a un conjunto específico de empleadores.

a las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART), que aquí no se incluyen al comparar alícuotas entre diferentes períodos pues es pactada entre la aseguradora y el empleador y no por la legislación.

² Estas reducciones de la alícuota no se aplican a las contribuciones del sistema de salud.

Cuadro 1. Comparación de leyes de 2008, 2014, 2017 y proyecto del año 2018

	Ley N° 26.476/2008 (Cap. 2) ¹	Ley N° 26.940/2014 ²	Ley N° 27.430/2017 y Proyecto de ley 2018 ³
Alcance	Para la regularización de hasta 10 trabajadores.	Microempleadores. Empleadores de hasta 80 trabajadores para nuevas incorporaciones.	Sin límite por tamaño.
Aportes regulares	Se reducen las contribuciones un 50% el primer año y 75% el segundo año.	Se reducen las alícuotas para microemprendedores, y por dos años para establecimientos de 6-15 y 16-80 trabajadores.	Establece una alícuota única del 19,5% (+6% correspondiente a obra social) y mínimo no imponible por trabajador actualizable según IPC. Mantiene también los beneficios para microemprendedores de la Ley N° 26.940.
Aportes adeudados			Condona las deudas de las contribuciones patronales no realizadas (*).
Multas	Liberación de las infracciones, multas y sanciones correspondientes a la regularización.		Exime del pago de multas (*) Reduce la penalidad ante denuncia por trabajo no registrado y las multas quedan a favor de ANSES, no del trabajador (*).
Otras sanciones		Creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (Repsal).	Elimina la responsabilidad penal y el Repsal (*).
Inspección del trabajo	Se suspenden hasta pasado el plazo de regularización	Restablece las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral a la órbita del MTEySS. Creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular, en el marco del MTEySS.	

(*) Corresponden al proyecto presentado en 2018, por tanto no son cambios vigentes al momento de publicación de este libro.

¹ Ley N° 26.476/2008. Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales.

² Ley N° 26.940/2014. Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

³ Proyecto de ley 2018. Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese laboral.

Fuente: Elaboración propia.

La reforma tributaria de 2017 introdujo dos grandes cambios en el sistema de contribuciones vigente entre 2001 y 2017. Por un lado, estableció un mínimo no imponible —las contribuciones se calculan ahora solo sobre la diferencia entre el salario bruto y esa suma mínima— que se actualiza periódicamente según la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC).³ Por otro lado, unificó las alícuotas vigentes al momento de la sanción de la ley. La convergencia a una nueva alícuota (25,5%)⁴, que será gradual entre 2018 y 2022, implica una reducción de 1,5 puntos porcentuales (p.p.) para los grandes empleadores del sector de servicios y un incremento de 1,5 p.p. para el resto. El esquema resultante es regresivo: el monto no imponible se calcula por cada relación laboral, y por tanto la suma total no imponible es mayor para los establecimientos con mayor cantidad de ocupados; y elimina la diferencia que existía entre los grandes empleadores de actividades de servicios y el resto de los empleadores. Es decir, desestima uno

³ Al utilizar el IPC como indicador para la actualización del mínimo y no un índice de salarios en contextos de caída del salario real, también disminuirá la alícuota efectiva, es decir, la relación entre las contribuciones pagadas y la masa salarial. Por el contrario, en un contexto de recuperación del salario real, esa alícuota efectiva que pagarán los empleadores aumentará.

⁴ Compuesta por: 16% destinado al subsistema de jubilaciones y pensiones; 2% al PAMI (INSSJyP); 1,5% al Fondo Nacional de Empleo y 6% a la obra social.

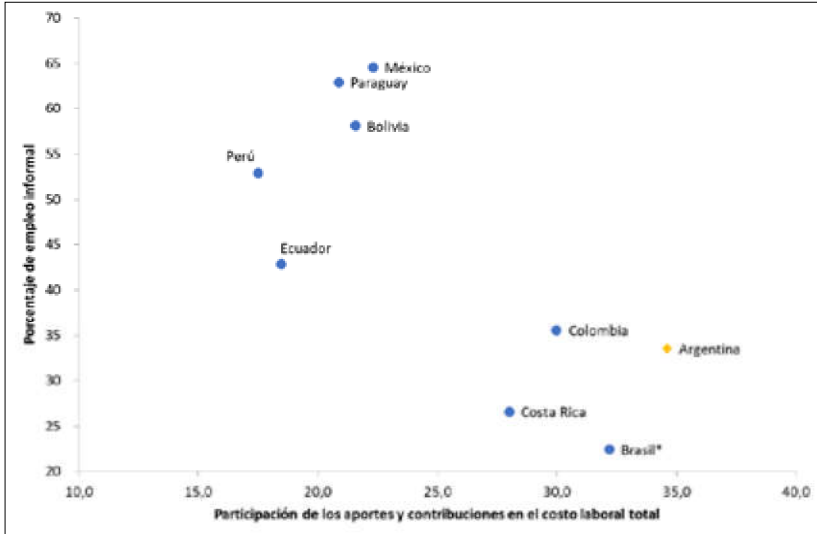
de los principales argumentos de la reducción de contribuciones, asociado a las dificultades específicas que enfrentan los establecimientos más pequeños.⁵

La justificación de este tipo de propuestas es que el menor costo laboral total incentiva la registración, y por tanto, al reducir las alícuotas aumentaría la cantidad de trabajadores registrados, lo cual beneficiaría a estos trabajadores como también aseguraría la sustentabilidad del sistema de seguridad social al ampliar la masa salarial total sobre la que se realizan estas contribuciones. Sin embargo, la evidencia empírica no se corresponde con estos resultados.

El **Gráfico 1** presenta la tasa de empleo informal y la alícuota de aportes y contribuciones para diferentes países latinoamericanos. Allí se observa que pese a tener las alícuotas más altas de la región, Argentina es uno de los países con menor incidencia del empleo informal. En efecto, vemos que los países con alícuotas más bajas son aquellos con mayor informalidad. Así, a simple vista, esta relación parece incluso negativa.

⁵ En el mismo sentido regresivo, la reforma de 2017 eliminó el Decreto N° 814/2001, que reducía los aportes y contribuciones en zonas desfavorables —donde hay alta incidencia de la informalidad—, al permitir computar parte del monto erogado a cuenta del pago de otros impuestos.

Gráfico 1. Porcentaje de empleo informal y peso de los aportes y contribuciones en el costo laboral total en países latinoamericanos seleccionados (2016)



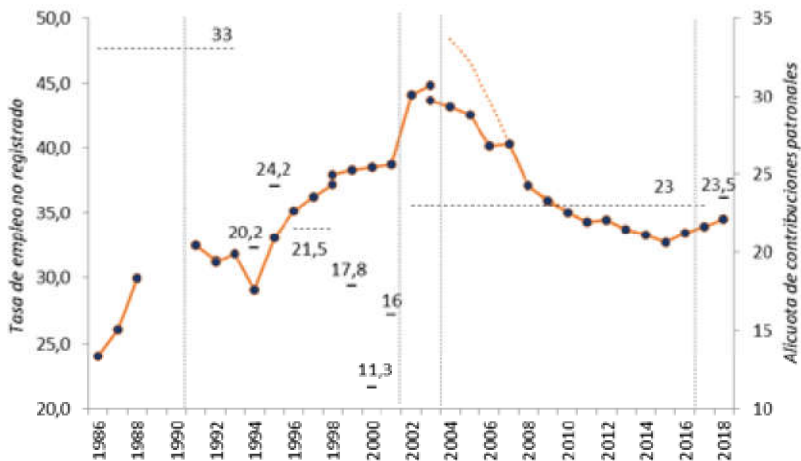
(*) Datos correspondientes a 2015

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Sedlac y OECD.

Para nuestros fines analíticos, tanta insistencia en recurrir a este tipo de mecanismos para reducir la informalidad ofrece una ventaja: una vasta evidencia empírica para evaluar sus efectos sobre el empleo y la registración en nuestro país. El **Gráfico 2** presenta la evolución del empleo asalariado no registrado entre 1986 y 2018, identificando cuánto representaban las contribuciones patronales en cada período. Durante la década del noventa, cuando tras sucesivos cambios normativos las contribuciones se redujeron casi a la mitad y se introdujeron diferentes reformas flexibilizadoras, la tasa de empleo informal aumentó considerablemente, a la vez que también aumentó la desocupación. La mayoría de los cambios en las contribuciones introducidos en los noventa fueron derogados en 2001, dando lugar así al esquema que

estuvo vigente hasta 2017. Desde 2003 hasta 2011, ya con la reversión de la rebaja en las contribuciones y cambios normativos protectorios, la tasa de empleo informal se redujo tanto por la registración de ocupados no declarados como debido a la creación de nuevo empleo registrado (García Díaz y Fernández Massi, 2017).

Gráfico 2. Evolución de la tasa de empleo informal (línea continua) y porcentaje de contribuciones patronales del régimen general, Argentina (1986-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Sedlac, Ministerio de Economía de la Nación y análisis normativo.

De hecho, los estudios que analizaron el efecto de la reducción de contribuciones durante la década del noventa demostraron que estas políticas no contribuyeron a la creación de empleo registrado (Beccaria y Galín, 2002) y, por el contrario, fueron un mecanismo compensador de la caída de rentabilidad empresarial ante la apreciación cambiaria (Pérez, 2001). Al respecto Cruces, Galiani y Kydiba (2010), señalan que el proceso de reducción de contribuciones patronales que

se desarrolló entre 1995 y 2001 no tuvo un impacto significativo sobre la creación de empleo y el traspaso del menor costo laboral al salario neto fue solo parcial; así, el principal resultado de estas medidas fue el desfinanciamiento de la seguridad social (Cetrángolo y Grushka, 2004). Existe por tanto un amplio consenso acerca de la ineficacia que tuvo este instrumento para fomentar la creación de empleo registrado, a la vez que generó importantes problemas para el sistema de seguridad social.

Ahora bien, aun bajo un enfoque tributario de la informalidad, es preciso reconocer otros instrumentos relevantes para incentivar el registro de los trabajadores. Así como las contribuciones patronales son “el costo” de ese registro, las multas y sanciones por el incumplimiento de esta obligación del empleador constituyen el costo del no registro. Este último aspecto contempla tanto los montos de esas sanciones y multas, como también la probabilidad de detección de las relaciones laborales informales. A partir de un estudio comparativo de distintos países latinoamericanos, Marshall (2007) encuentra que la percepción acerca de la laxitud de los controles o la facilidad de evadirlos es un factor relevante —aunque no el único— para explicar el no registro de los trabajadores, en particular en las pequeñas empresas.

En particular para la Argentina, Maurizio (2014a) destaca como un factor importante para comprender el incremento de la informalidad en la década del noventa el desmantelamiento de la inspección del trabajo que acompañó a la reducción de contribuciones patronales. La autora destaca que en la década del 2000 el incremento de las sanciones, la mejora de la fiscalización y los programas de simplificación registral contribuyeron a la reducción del empleo no registrado (Maurizio, 2014a).

En este sentido sí hay importantes diferencias entre la ley aprobada en 2014 y el proyecto de ley presentado en 2018. La Ley N° 26.940 de 2014 reforzó el control y la institucionalidad laboral a partir de la

creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (Repsal) y la restitución de la inspección a la órbita nacional. El Repsal centraliza el registro de las sanciones aplicadas a aquellos empleadores en los que se detectó el incumplimiento de la obligación de registrar correctamente a sus trabajadores. Mientras el empleador esté incorporado al Repsal no podrá acceder a programas públicos, líneas de crédito de instituciones bancarias públicas, celebrar contratos de compra-venta con organismos públicos, etc. De este modo, la sanción aplicada no es solo una suma a pagar, sino la exclusión de otros programas públicos. Respecto a la jurisdicción de la inspección laboral, esta ley avanzó en la reversión del proceso de descentralización de estas competencias,⁶ que se había dado durante las décadas del ochenta y noventa cuando la fiscalización y el poder de policía dependían de las provincias.

El proyecto de 2018 no altera este último aspecto, pero sí el primero: propone la eliminación del Repsal, elimina la responsabilidad penal del empleador por el incumplimiento de sus obligaciones y reduce o condona multas y sanciones. En particular, el Estado se hace cargo de la deuda del empleador por los aportes y contribuciones no realizados a la vez que establece un límite para el reconocimiento de la antigüedad de ese trabajador en el puesto. A su vez incorpora otro aspecto que podría desincentivar la denuncia de las situaciones irregulares: establece que cuando un trabajador denuncie esta situación, la multa aplicada será percibida por el Anses y no por el denunciante. De esta manera, en conjunto, el proyecto de 2018 reduce la penalidad esperada por el incumplimiento de las obligaciones patronales.

⁶ Este proceso de reversión comenzó en 2004 con la Ley de Ordenamiento Laboral (Ley N° 25.877) que creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social y estableció al MTEySS como autoridad de aplicación del mismo; otorgándole por tanto la potestad para controlar el incumplimiento de las obligaciones de los empleadores (Maurizio, 2014a).

Más allá de estas consideraciones es preciso resaltar que, aun cuando se reconoce un rol relevante de la inspección y las penalidades por el no registro, hay amplio consenso respecto a que estas mejoras en la institucionalidad laboral no resuelven por sí mismas el problema de la informalidad. La dinámica macroeconómica es un factor de suma importancia para comprender la baja en la informalidad durante la primera década de los 2000 (Maurizio, 2014b; Pérez y Fernández Massi, 2015) y, en ese sentido, los efectos de la fiscalización son mejores en un contexto de crecimiento de la actividad y el empleo (Marshall, 2007). Pero es preciso resaltar que la rebaja en las contribuciones patronales no integra este grupo de condiciones necesarias —pero no suficientes por sí solas— para reducir el empleo informal en la Argentina.

Las relaciones productivas dependientes como causa de la informalidad

Repensar las políticas públicas en torno al problema de la informalidad en la Argentina requiere también establecer marcos de análisis empíricos que permitan leer el fenómeno desde otro ángulo. Un enfoque estructural demanda fuentes de información que posibiliten realizar dicha lectura, y para ello hemos seleccionado matrices de transacciones intersectoriales.

La Matriz Insumo-Producto (MIP) provee información de las transacciones entre los sectores productivos, junto con las de los bienes intermedios que se compran y venden entre sí. Su utilización permite posicionar el análisis en las porciones de producto utilizadas como insumos por las distintas industrias y, por lo tanto, observar la estructura de las relaciones intersectoriales de producción. De esta manera, extraemos información para relacionar los encadenamientos productivos con información sectorial de trabajadores asalariados —registrados y no registrados—. Para el análisis seleccionamos dos casos entre los bloques sectoriales construidos por Lifschitz (2004).

Su concepto de bloque sectorial permite agrupar sectores con actividades fuertemente interrelacionadas mediante sus transacciones comerciales (proveyendo conjuntos relativamente autónomos).⁷ Por su relevancia en términos de empleo y producto, seleccionamos la cadena petroquímica-plástica perteneciente al bloque químico y la cadena vinculada con la producción de electricidad dentro del bloque energético. En dichos bloques analizaremos los vínculos entre concentración económica, entendida como participación en el valor bruto de producción sectorial de las primeras cuatro empresas (Censo Nacional Económico 2004/2005), y el empleo informal (MIP 2004 y Encuesta Permanente de Hogares, luego de realizar la compatibilización entre distintos clasificadores sectoriales). Al existir una relación negativa entre concentración del capital e informalidad, las combinaciones de altos niveles en la primera variable y bajos en la segunda en un sector económico determinado, estarían dando indicios de la preeminencia del gran capital, y viceversa. Asimismo, se incorporan informes sectoriales que permitan avalar la estructura del capital propuesto.

A partir de dichas relaciones, esperamos encontrar evidencia acerca de los vínculos entre empresas situadas en ramas de actividad que funcionan como núcleos o sectores clave —con mayor concentración económica y poder de comando en el interior de los bloques—, y su control sobre las condiciones de acumulación y comportamiento de las empresas en el resto de las ramas (Barrera, 2012).

⁷ Allí, las actividades económicas tienden a relacionarse de acuerdo con sus especificidades y mantienen vinculaciones más genéricas con las restantes; consecuentemente, estas constituyen “un mapa de cuasi islotes comunicados entre sí” (Lifschitz, 2004, p. 2). Para conocer más sobre la identificación de bloques sectoriales y su aplicación al estudio de la informalidad puede verse Barrera (2012).

Caso 1: La cadena del plástico

La cadena del plástico, perteneciente al bloque químico, resulta pertinente en función de su significativo aporte al valor agregado de la industria (20,3% del VAB industrial), solo superado por la industria de alimentos y bebidas.⁸

Al indagar sobre las tasas de participación del empleo informal y concentración dentro de los sectores que integran la cadena, encontramos dos situaciones diferenciadas: los primeros eslabones de la cadena (química básica y materias primas plásticas y caucho sintético) presentan bajas tasas de informalidad y participaciones en el valor sectorial por encima del 50%, mientras que en productos de plástico se da la situación inversa, con altos niveles de no registro (32% en promedio entre los años 2004-2007) y baja participación de las primeras cuatro empresas en la producción sectorial (**Figura 1**).

Figura 1. Cadena petroquímica-plástico. Vínculos intersectoriales, concentración y empleo no registrado



Nota: El eslabón de la cadena recuadrado señala el/los sectores clave. I: Informalidad promedio 2004-2007 (Fuente: EPH, Indec); C: concentración, VBP (Fuente: CNE 04/05).

Fuente: Elaboración propia basada en Lifschitz (2004), MIP (Indec) y EPH (Indec).

A su vez, los vínculos más acentuados de la cadena se producen entre materias primas plásticas y caucho sintético y productos de plás-

⁸ El conjunto del bloque se compone de dos grandes cadenas, la química orgánica y la química inorgánica. Las industrias de plástico y caucho son parte sustancial de la primera de ellas.

tico, dado que el primer sector vende al segundo el 60% del total de lo producido. Allí aparecen las más amplias diferencias en términos de informalidad y concentración, lo que permite inferir que desde el primero de los sectores con mayor control de la producción por parte de grandes empresas se controlan las condiciones de acumulación del mayor número de pequeñas y medianas insertas en el segundo. Dicha característica asume una relevancia aun mayor al observar la magnitud del trabajo empleado en una y otra rama: productos de plástico es el eslabón donde se concentra más del 78% de los asalariados de la cadena.

Los estudios sectoriales acerca de la morfología de estos sectores apoyan la evidencia presentada. Durante los años noventa, en los primeros eslabones de la cadena se produjeron procesos de fusión de estructuras e integración vertical que dieron como resultado una morfología de alta concentración y extranjerización del capital (Chudnovsky, Porta, López y Chidiak, 1996), mientras que en los eslabones finales se presenta una situación opuesta, sobre todo en productos de plástico. El sector está fundamentalmente integrado por empresas medianas que conviven con pequeñas empresas familiares (Fernández Massi, 2019). Asimismo, Narodowski (2008) sostiene que se verifican altos niveles de informalidad en el proceso productivo en las ramas ubicadas al final de la cadena de valor. Estas no tienen capacidad de negociar con las empresas productoras de materias primas y, al mismo tiempo, por la simplicidad del producto realizado, deben competir vía precios obteniendo bajos márgenes de ganancia.

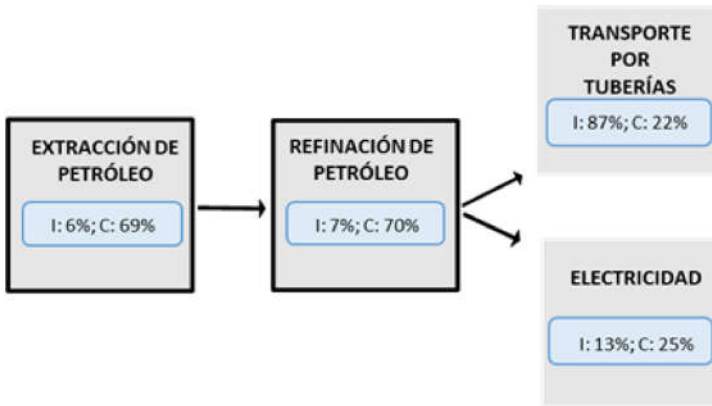
Caso 2: La cadena de la energía eléctrica

El bloque energético está integrado por dos cadenas, la correspondiente a la producción de electricidad y la relativa al gas, por lo que comprende las fuentes de energía que vinculan al bloque con el resto de las actividades económicas (Lifschitz, 2004).

La cadena eléctrica está integrada por los sectores de extracción de petróleo, refinación, electricidad y transporte por tuberías. El vínculo comercial más fuerte se encuentra en los primeros eslabones, donde el sector de la extracción de petróleo vende el 65% del valor de su producción para la refinación.

Asimismo, la cadena está íntimamente conectada con los bienes naturales no renovables a través de centrales térmicas (destilados de petróleo), hidráulicas (agua) y nucleares (uranio). Por otra parte, está organizada por medio del Sistema Interconectado Nacional que concentra y distribuye la energía por gran parte del territorio nacional (Lifschitz, s/d) (**Figura 2**).

Figura 2. Cadena eléctrica. Vínculos intersectoriales, concentración y empleo no registrado



Nota: El eslabón de la cadena recuadrado señala el/los sectores clave. I: informalidad promedio 2004-2007 (Fuente: EPH, Indec); C: concentración, VBP (Fuente: CNE 04/05).

Fuente: Elaboración propia basada en información de Lifschitz (2004), MIP (Indec) y EPH (Indec).

La relevancia del caso seleccionado se vincula con los altos multiplicadores de empleo que posee el bloque energético en general, y la cadena eléctrica en particular. De los 124 sectores integrantes de la MIP, refinación de petróleo posee el segundo multiplicador en orden de magnitud. En lo que se refiere a las condiciones de empleo, los eslabones vinculados a la extracción y refinación de petróleo detentan las menores tasas de empleo informal (6% y 7%, respectivamente), y la situación empeora a medida que nos trasladamos hacia el final de la cadena, donde aparecen electricidad (13%) y transporte por tuberías (87%). Nuevamente, la concentración económica sigue una relación inversa: la participación en el VBP de las primeras cuatro empresas ronda el 25% en los eslabones finales, y se ubica en torno al 70% en los primeros dos.

Por tanto, dicha evidencia permite presumir que es en la extracción y refinación de petróleo donde se encuentra el control y comando de las condiciones de acumulación de las empresas de los restantes sectores. Dicha evidencia puede ser apoyada por un estudio de reciente publicación, en el cual Lifschitz (2018) ubica estos mismos dos sectores como claves, dado que en torno a ellos se interrelacionan las cadenas que componen el bloque.

A través de los casos analizados buscamos jerarquizar la mirada estructural del fenómeno de la informalidad, enfatizando la necesidad de estudiar los vínculos y las relaciones de poder que allí se ejercen. De no contemplar estos factores, las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de acumulación de las pequeñas empresas (que son las que contienen buena parte de los trabajadores precarios) no harán más que engrosar los beneficios de aquellas que más ganan en el proceso competitivo.

Consideraciones finales

El empleo informal es quizás el problema del mercado de trabajo reconocido como tal por cualquier vertiente política, por trabajado-

res y por empresarios; y en consecuencia, siempre es políticamente correcto impulsar su reducción. El gobierno de Cambiemos ha propuesto una estrategia para abordar este problema, que se plasmó en la reforma tributaria de 2017 y en un proyecto de ley que no llegó a ser tratado en el recinto legislativo. Las herramientas que ha planteado son la reducción de las cargas patronales y de las sanciones a los empleadores infractores, medidas que no son novedosas en la política laboral argentina, pero que tampoco han mostrado buenos resultados en términos de disminución de la informalidad. Por el contrario, cuando se han utilizado han tendido a degradar la sustentabilidad fiscal de la seguridad social sin efectos positivos sobre el empleo.⁹

En este capítulo hemos presentado las principales características de la propuesta de Cambiemos, sus puntos en común y sus diferencias con las políticas que los gobiernos kirchneristas desplegaron para atacar el mismo problema. Aun cuando todas se enmarcan en un abordaje fiscalista, hay importantes diferencias en el diseño y las implicancias de unas y otras: durante el kirchnerismo, el régimen de reducción de aportes fue acompañado por mayor fiscalización y sanciones; mientras que la estrategia de Cambiemos generó una reducción de aportes generalizada, y propuso desarticular el poder de policía del Estado en la fiscalización de las relaciones laborales.

Ahora bien, aun la mejor vertiente de ese enfoque fiscalista resultará infructuosa si el problema no es principalmente tributario. La focalización del blanqueo en ciertos sectores reconoce que las diferencias productivas son centrales. En efecto, la informalidad es más alta en establecimientos más pequeños, que en general tienen muy bajas

⁹ En un ejercicio de simulación, Balasini y Ruiz Malec (2019) calculan que, asumiendo un salario promedio de \$30 mil, la reducción de la recaudación por contribuciones patronales resultantes de la reforma sería, para 2022, del 40%. Los autores estiman que para compensar la pérdida de recaudación por cada punto de reducción de la alícuota de aportes y contribuciones, en 2017 debían generarse 490 mil nuevos empleos formales.

posibilidades de acumulación. De manera adicional, tal como señalan enfoques estructuralistas, existen vínculos entre pequeños y grandes capitales concentrados que permiten explicar la informalidad. En tanto ese vínculo exista y sea de subordinación, se debe tomar en cuenta que las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de los pequeños capitales no necesariamente serán apropiadas por ellos o por sus trabajadores.

A partir de dos ejemplos sectoriales, en la última sección vimos que no solo es pertinente una mirada productiva como principal explicación del empleo informal, sino también que sectores de alta y baja informalidad se encuentran directamente relacionados. Por ende, si la causa de la informalidad es la dominación de los grandes capitales por sobre los pequeños, un abordaje fiscalista del problema a partir de la reducción de aportes patronales, no solo no contribuirá a la mayor formalización, sino que además esos beneficios para el pequeño capital serán transferidos hacia el gran capital.

Dado que la informalidad expresa un conjunto de deficiencias productivas pero también de vínculos de dominación económica entre capitales, es preciso diseñar políticas públicas integrales que atiendan a esas causas estructurales a la vez que generen mecanismos para garantizar la formalización de trabajadores y el pleno reconocimiento de sus derechos laborales por parte del empleador, sin ir en desmedro de los fondos de la seguridad social, que permiten también reconocer los derechos de los trabajadores pasivos.

Referencias bibliográficas

- Baladini, J. I. y Ruiz Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social. Una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C Paz: Edunpaz.
- Barrera, F. (2012). *Informalidad y valorización del capital en la Argentina reciente. Un estudio sobre su funcionalidad basado*

- en la Matriz Insumo-Producto* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Galín, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: Fundación OSDE/Ciepp.
- Bose, A. N. (1974). *The informal sector in the Calcutta metropolitan economy* (Preliminary 1st draft). Geneva: ILO.
- Cacciamali, M. C. (1983). O setor informal urbano e formas de participacao na producao. Sao Paulo: Editora IPE.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema Previsional Argentino, Crisis, Reforma y Crisis de la Reforma*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5133-sistema-previsional-argentino-crisis-reforma-crisis-la-reforma>
- Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010). *Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes*. Cedlas. Documento de trabajo, 93. Recuperado de https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas93.pdf
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A. y Chidiak, M. (1996). La Industria Petroquímica. En *Los límites de la apertura: Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- De Soto, H. (1988). ¿Por qué importa la economía informal?. *Estudios Públicos*, 30, 23-34.
- Fernández Massi, M. (2019). ¿Autonomía o integración? Un análisis de los determinantes de la heterogeneidad del empleo en la cadena de valor petroquímica-plástica (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Gallart, M. A. (2007). Enfoques actuales sobre el sector informal. En *Estructura productiva y empleo: Un Enfoque Transversal* (pp. 81-104). Buenos Aires: MTEySS.
- García Díaz, F. y Fernández Massi, M. (2017). *Aspectos productivos y tributarios de la informalidad*. Buenos Aires: OIT.

- Gerry, C. (1974). *Petty producers and the urban economy: A case study of Dakar*. Geneva: ILO.
- Hussmanns, R. (2004). Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. Geneva: ILO. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf
- Lifschitz, E. (s/d). *Propuesta para el monitoreo de la actividad económica a partir de bloques de eslabonamientos sectoriales*. Buenos Aires: Conade.
- Lifschitz, E. (2004). *Sectoral Blocks in Argentina: A methodological approach applied to sectoral-regional input-output analysis*. Texas: The University of Texas at Austin.
- Lifschitz, E. (2018). Bloques Sectoriales y Complejos Productivos. Contenidos y Aplicaciones. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(1), 6-26. Recuperado de <http://revistaedd.unsam.edu.ar/?p=147>
- Marshall, A. (2007). *Explaining non-compliance with labour legislation in Latin America: A cross-country analysis*. Geneva: ILO. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/309398533_Explaining_non-compliance_with_labour_legislation_in_Latin_America_A_cross-country_analysis
- Maurizio, R. (2014a). Formalización del empleo en Argentina durante la década del 2000. Un análisis de sus factores determinantes. En R. Rofman (Ed.), *La protección social en Argentina. El rol de las provincias* (pp. 69-138). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Maurizio, R. (2014b). Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in 2000s: A dynamic approach. Geneva: ILO. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_235111.pdf

- Narodowski, P. (2008). La economía oculta como forma de ajuste en la cadena de valor. El caso de la petroquímica-plásticos. *Estudios del Trabajo*, 35. Recuperado de <https://www.aset.org.ar/docs/Narodowski%2035.pdf>
- Pérez, P. (2001). La reducción de aportes patronales ¿estimula el empleo? Un análisis para la Argentina durante la Convertibilidad. *Ciclos*, 11(22), 65-85.
- Pérez, P. y Fernández Massi, M. (2015). Crecimiento económico, empleo y salarios en la Argentina post neoliberal. *Laboratorio*, 26, 39-50.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83-100.
- Portes, A. (1995). *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Flacso.
- Portes, A. y Benton, L. (1987). Desarrollo industrial y absorción laboral: Una reinterpretación. *Estudios Sociológicos*, 5(13), 111-137.
- Prealc. (1978). *Sector Informal: Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: Prealc.
- Quijano, A. (1970). Polo marginal y mano de obra marginal. En A. Quijano, *Imperialismo y marginalidad en América Latina* (pp. 239-287). Santiago de Chile: Cepal.
- República Argentina. (2004). *Ley N° 25.877. Título preliminar del ordenamiento del régimen laboral*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/norma.htm>
- República Argentina. (2008). *Ley N° 26.476. Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo*

registrado, exteriorización y repatriación de capitales.

Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148719/norma.htm>

República Argentina. (2014). *Ley N° 26.940. Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.*

Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230592/norma.htm>

República Argentina. (2017). *Ley N° 27.430. Modificación de la ley de impuesto a las ganancias.* Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305262>

Tokman, V. (1978). An exploration into the nature of informal-formal sector relationship. *World Development*, 6(9-10), 1065-1075.

Fuentes consultadas

Indec. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>

OECD. Recuperado de <http://www.oecd.org/acerca/>

República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación.

Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia>