



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 42 · Agosto 2014**

*Políticas de lucha contra el trabajo informal*

## Introducción

El trabajo informal, por ser una actividad escondida, es difícil de aprehender y, por lo tanto, de definir y de medir. La investigación económica considera habitualmente dos tipos de definiciones: la definición “productiva” y la definición “legal”<sup>1</sup>. Según la primera definición, corresponde a los trabajadores informales son que tienen empleos de baja productividad, pocos calificados (sin título universitario), y que pertenecen a estructuras marginales de pequeño tamaño (menos de cinco empleados) y a menudo familiares. Esa noción de la informalidad está relacionada con el tipo de empleo, el tipo de unidad económica y las calificaciones del trabajador. Según la definición “legal”, se hace referencia a los trabajos informales que no tienen acceso a la protección social (seguro de desempleo, seguro de salud, jubilación, etc.).

A pesar de haber experimentado un periodo largo de crecimiento económico alto, América Latina sigue sufriendo de tasas altas de informalidad laboral. Si se calcula a partir de la definición “legal”, la informalidad laboral se ubica en los años 2000 alrededor del 25% en Chile y Uruguay, del 40% en Argentina, Brasil, y Venezuela y llega al 60% en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú<sup>2</sup>.

El presente informe se estructura de la siguiente manera. La primera parte, presenta algunas cifras acerca de la magnitud del trabajo informal en la Argentina. La segunda parte, presenta brevemente las principales causas y consecuencias del trabajo informal, paso preliminar imprescindible para el diseño de políticas públicas eficaces a la hora de abordar el problema. Finalmente, las tercera y la cuarta partes, que constituyen el corazón de ese informe, se

---

<sup>1</sup> Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli, “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, Documento de Trabajo Nro. 46, Febrero 2007, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>2</sup> Para más detalles sobre los niveles de la informalidad laboral en América Latina y el Caribe, véase: Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli, “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, Documento de Trabajo Nro. 46, Febrero 2007, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. En el caso argentino, véase la próxima parte basada en: Bertranou, Fabio y Luis Casanova, *Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización*, 2013, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

enfocan precisamente en esas políticas públicas. La tercera parte, se focaliza en las políticas públicas que, atacando las causas de la informalidad laboral, buscan reducir su ocurrencia, mientras que la cuarta parte presenta las que buscan atenuar sus efectos.

## El trabajo informal en Argentina

Según un informe reciente<sup>3</sup>, que define a la informalidad laboral como el no registro de la relación laboral asalariada en la seguridad social y la no inscripción de los trabajadores independientes en la administración fiscal, esta alcanzaba en el año 2010 en la Argentina a 4 de cada 10 trabajadores. Asimismo, se establece que la incidencia de la informalidad laboral entre los trabajadores independientes sería del 58%, mientras que, entre los trabajadores asalariados, estaría en el orden del 38%. Tomando en cuenta la distribución de los asalariados según el tipo de inserción laboral (los trabajadores asalariados representando el 73.5% del total de los ocupados), dos de cada tres trabajadores informales serían asalariados y uno de cada tres un trabajador independiente. Además, según informes del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social<sup>4</sup>, el 25% de los asalariados informales se desempeña en hogares, el 31% en una unidad productiva con empleo formal y el 44% restante en una unidad productiva sin empleo formal. Como lo subraya el mismo informe, a pesar de haber registrado una disminución substancial en los años 2000<sup>5</sup>, ese fenómeno sigue siendo la principal fuente de empleo precario<sup>6</sup> en el país. En el cuarto trimestre del año 2012, el sector que concentraba

---

<sup>3</sup> Bertranou, Fabio y Luis Casanova, *Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización*, 2013, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

<sup>4</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Trabajo No Registrado: Avances y Desafíos para una Argentina Inclusiva*, Buenos Aires, 2013; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Diagnóstico de la Informalidad Laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)*, 2013.

<sup>5</sup> La tasa de incidencia del empleo asalariado no registrado registró una reducción de 14.5 puntos porcentuales entre el tercer trimestre de 2003 y el cuarto trimestre del 2012, pasando de 49.1% a 34.6%. Para más detalles sobre esa evolución, véase: Bertranou, Fabio, Luis Casanova y Marianela Sarabia, "Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012", Documento de Trabajo No1, 2013, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Argentina.

<sup>6</sup> El empleo precario tiene varias manifestaciones, una de esas siendo el trabajo informal, otras dimensiones incluyendo: la duración de los empleos y contratos, las condiciones laborales, los bajos ingresos, entre otros.

el mayor porcentaje de empleo asalariado no registrado correspondía al servicio doméstico (un cuarto del total) seguido por el comercio, la industria y la construcción.

### Causas y consecuencias del trabajo informal<sup>7</sup>

Según la investigación económica, las causas del trabajo informal son múltiples y cambiantes de un país a otro, en los países donde llega a un nivel crítico, se puede identificar un núcleo duro de factores que propician su aparición: regulaciones y procedimientos burocráticos complicados y estrictos, bajo nivel de productividad de los trabajadores, baja calidad e insuficiencia de los servicios públicos (infraestructura, protección social), escasos controles y penalidades para hacer cumplir la legislación laboral, y bajo nivel de confianza en las instituciones públicas<sup>8</sup>.

Entre las principales consecuencias del trabajo informal, que son otros tantos costos económicos potenciales, se encuentran las siguientes: escalas de producción sub-optimales, bajo nivel de inversión, competencia desigual, problema del “*free-rider*” que se traduce por un uso excesivo de los servicios públicos y bajas recetas fiscales, bajo nivel de innovación y vulnerabilidad social aguda para los trabajadores informales que quedan sin acceso al sistema de protección social.

---

<sup>7</sup> Para más detalles sobre esas cuestiones, véase por ejemplo: Oviedo, Ana Maria, Thomas Mark R y Kamer Karakuru-Özdemir, “Economic Informality: Causes, Costs and Policies – A literature survey”, World Bank Working Paper No. 167, Mayo 2009, World Bank.

<sup>8</sup> Uno de los factores que toman en cuenta los actores económicos a la hora de participar al sector formal sería la búsqueda del interés general por parte del sector público y el uso que se hace de los impuestos y de las contribuciones sociales.

## Políticas públicas que atacan las causas de la informalidad laboral<sup>9</sup>

Las políticas públicas que buscan atacar las causas de la informalidad laboral, tratando de reducir su ocurrencia, y que se han sido exitosas, tienen en general uno o varios de los siguientes objetivos: facilitar el proceso de creación del empleo formal, destinado en particular a los menos capacitados; favorecer la transición desde el trabajo informal hacia el trabajo formal, por ejemplo, a través de programas que buscan la finalización del ciclo educativo formal y programas de formación profesional destinados específicamente a los trabajadores informales; apoyar las empresas recientemente creadas; reducir o eliminar las inconsistencias entre las diferentes regulaciones; aumentar los controles para hacer cumplir la legislación laboral y aumentar la difusión de la información sobre esas políticas públicas a destinación de los principales actores implicados.

Facilitar el proceso de creación del empleo formal implica, fundamentalmente, la implementación de políticas macroeconómicas que apunten a estimular el crecimiento económico y la creación de empleos. Sin embargo, para que se genere un impacto substancial sobre el nivel del empleo informal, deberían ser articuladas con otras medidas que apunten específicamente a facilitar la creación de trabajos formales (mejoras en las infraestructuras, simplificación de las regulaciones, fortalecimiento de las instituciones laborales, entre otros). El crecimiento económico, no resulta suficiente para reducir drásticamente los niveles del trabajo informal en un contexto de segmentación del mercado laboral, como tiende a mostrar su evolución en América Latina durante los 15 últimos años<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Esa sección se basa principalmente en: Oviedo, Ana Maria, Thomas Mark R y Kamer Karakuru-Özdemir, “Economic Informality: Causes, Costs and Policies – A literature survey”, World Bank Working Paper No. 167, Mayo 2009, World Bank y Bertranou, Fabio y Luis Casanova, *Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización*, 2013, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires. Véase ese último informe para una presentación detallada de las principales medidas implementadas en Argentina durante los diez últimos años para atacar las causas y consecuencias de la informalidad laboral.

<sup>10</sup> Sobre esos varios puntos, véase por ejemplo: Jütting, J. y de Laiglesia, J. (eds.), *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*, 2009, París, OCDE.

En todo caso, muchas de esas políticas tienden a disminuir el costo del trabajo formal y/o aumentar el del trabajo informal.

Las políticas que buscan disminuir el costo del trabajo formal incluyen, en particular, aquellas que buscan simplificar los procedimientos de registros, aliviar los impuestos y las contribuciones patronales para las micro - y pequeñas empresas. La idea es fomentar la formalización de esos negocios. Por ejemplo, en Brasil a partir del año 1997, se ha implementado un sistema integrado de impuestos y contribuciones para las micro y pequeñas empresas, el programa SIMPLES. Una característica importante de ese programa es desvincular las contribuciones a la seguridad social de la cantidad de trabajadores declarados o del salario: esas contribuciones se vuelven proporcionales a los ingresos de las empresas. Fue exitoso: la tasa de registro para ese tipo de empresas aumentó de entre el 10 y el 30% según las estimaciones<sup>11</sup>. Además, las nuevas empresas creadas que eligieron funcionar de manera formal evidencian niveles de ingresos y ganancias mayores y emplean más trabajadores<sup>12</sup>.

Las políticas que buscan aumentar el costo esperado del trabajo informal lo hacen en particular a través de un endurecimiento de las penalidades a no cumplir con la legislación laboral y/o la multiplicación de los controles laborales a las empresas. Por ejemplo, en el caso argentino, se estimó a partir de datos para el periodo 1995-2002 que un inspector laboral adicional por 100 000 habitantes aumentaba la proporción de trabajadores del sector privado formal de 1.4 puntos porcentuales<sup>13</sup>. En el caso brasilero, se evidenció también un aumento

---

<sup>11</sup> Véase: de Paula, Aureo y José Scheinkman, “The Informal Sector”, PIER Working Paper 07-035, 2007; Fajnzylber, Pablo, William Maloney y Gabriel Montes, “Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program”, IZA Discussion Paper No. 4531, Octubre 2009.

<sup>12</sup> Véase: Fajnzylber, Pablo, William Maloney y Gabriel Montes, “Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program”, IZA Discussion Paper No. 4531, Octubre 2009.

<sup>13</sup> Véase: Ronconi, Lucas, “Enforcement and Compliance with Labor Regulations”, *Industrial and Labor Relations Review*, Julio 2010, 63:4, 719-736.

del empleo formal y una reducción del empleo informal como consecuencia del aumento de las inspecciones laborales<sup>14</sup>.

Para que estas políticas sean exitosas y ejerzan mayor impacto, es importante difundirlas: los empresarios deben informados sobre el aumento de los beneficios del trabajo formal y/o de los costos esperados del trabajo informal. Deben también tener suficiente confianza en las instituciones públicas de que las reformas no van a ser interrumpidas sorpresivamente, una vez que se ha formalizado el trabajo.

Finalmente, el trabajo informal tiene causas muy diversas de un país a otro, las políticas exitosas en un país determinado pueden no funcionar en otro. Por lo tanto, los paquetes de políticas públicas destinadas a disminuir el costo relativo del trabajo formal respecto al trabajo informal tienen que ser adaptadas a la naturaleza de la informalidad propia a cada país.

## Políticas públicas que buscan reducir las consecuencias de la informalidad laboral

Las políticas públicas que tratan de aliviar las consecuencias de la informalidad laboral apuntan generalmente a ampliar el acceso de los trabajadores informales y sus familias a los beneficios relacionados con el trabajo formal: asignaciones familiares, seguro de salud, en particular, protección social en general.

Universalizar los sistemas de protección social permite aliviar los riesgos enfrentados por los trabajadores informales y reducir en consecuencia los niveles de pobreza y fomentar la acumulación de activos y capital humano por parte de familias en situación de vulnerabilidad. Eso sucede a partir de la creación de sistemas no contributivos, en los cuales los beneficios sociales dejan de estar vinculados a los contratos laborales.

---

<sup>14</sup> Véase: Almeida, Rita y Pedro Carneiro, “Enforcement of Labor Regulation and Informality”, IZA Discussion Paper No. 5902, Agosto 2011.

Sin embargo, se argumenta que la extensión de los beneficios sociales asociados al trabajo formal a los trabajadores informales podrían producir un desincentivo a la formalización del empleo. Esos sistemas no contributivos deben ser, en consecuencia, cuidadosamente diseñados para no generar ese tipo de efectos adversos en el mercado laboral. Los estudios empíricos que buscan estimar el impacto de esos sistemas sobre la participación laboral producen resultados mixtos.

En el caso argentino, existe una serie de trabajos que estima el impacto del programa de la Asignación Universal por Hijo<sup>15</sup> sobre la participación a los sectores formal e informal. Si bien, algunos estudios concluyen que no provocaría esos efectos adversos sobre la participación laboral<sup>16</sup>, otro estudio encuentra el resultado opuesto: dicho programa generaría un desincentivo significativo hacia la formalidad<sup>17</sup>. Los desincentivos se manifestarían en particular, en cuentapropistas, asalariados informales y desocupados, en hombres y mujeres, en adultos con distinto número de hijos, y en trabajadores primarios y secundarios. El desincentivo a la formalización desaparecería en el caso de los trabajadores secundarios de hogares cuyo jefe se formaliza. En cambio, no se encuentra evidencia de un incentivo hacia la informalidad de los hogares formales potencialmente elegibles.

En el caso de México, las estimaciones del efecto del programa Seguro Popular<sup>18</sup> sobre la participación al trabajo informal ofrecen también resultados mixtos: ningún efecto global, efecto negativo sobre la creación de empleos formales, disminución del empleo formal para

---

<sup>15</sup> La Asignación Universal por Hijo corresponde a un programa no contributivo dentro del régimen de asignaciones familiares destinado a los desocupados y los trabajadores informales. Véase para más detalles: Observatorio Social, “La Universalización de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo”, Informe de Coyuntura 34, Marzo 2013.

<sup>16</sup> Maurizio, R, *Las Transferencias Monetarias a los Hogares y el Comportamiento en el Mercado de Trabajo: El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Informe de consultoría, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo; Bustos, J. y Villafañe, S. “Asignación Universal por Hijo: Evaluación del Impacto en los Ingresos de los Hogares y el Mercado de Trabajo”, Trabajo, Ocupación y Empleo No10, 2011, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

<sup>17</sup> Garganta, Santiago y Leonardo Gasparini, “El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: el Caso de la AUH en Argentina”, Documento de Trabajo Nro. 133, Junio 2012, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>18</sup> Se trata de un sistema de salud no contributivo destinado a los trabajadores que no están afiliados al sistema de salud formal. Empezó a implementarse en 2002. Para más detalles, véase por ejemplo: Azuara, Oliver y Iona Marinescu, “Informality and the Expansion of Social Protection Programs”, MPRA Paper No. 35073, Octubre 2011.



pequeños subgrupos poblacionales o reducción de la formalización de los trabajadores según los casos<sup>19</sup>. Otro estudio para Colombia encuentra que el sistema de salud público no contributivo destinado a los pobres provocaría un aumento del empleo informal acerca de 4 puntos porcentuales<sup>20</sup>. Dicho de otro modo, alrededor del 8% de la fuerza laboral no entraría en el sector formal como consecuencia de esa política.

Por el contrario, una mejora en los beneficios asociados al sistema de protección social contributivo puede constituir un fuerte incentivo hacia la formalización de los empleos. Es lo que sugiere un estudio que estima los efectos de una reciente reforma de la protección social en Uruguay<sup>21</sup>. En 2008, se decidió extender la cobertura de salud a los hijos menores de los trabajadores registrados en el sistema (contributivo) de protección social. A nivel teórico, si esos nuevos beneficios resultan ser más valiosos para los trabajadores informales que el costo de contribuir al sistema de protección social, constituyen claramente un fuerte incentivo a volverse un trabajador formal. De hecho, los resultados empíricos encontrados indican que esa reforma hubiera generado una disminución de los niveles de informalidad laboral en promedio de 1.3 puntos porcentuales.

---

<sup>19</sup> Campos-Vazquez, Raymundo M. y Melissa A. Knox (2008), “Social Protection Programs and Employment: The Case of México’s “Seguro Popular” Program”, Documento de Trabajo 2010-14, 2010, Colegio de México, Centro de Estudios Económicos; Bosch Mariano y Raymundo M. Campos-Vazquez, “The Trade-Offs of Social Assistance Programs in the Labor Market: The Case of “Seguro Popular” Program in México”, Documento de Trabajo 2010-12, 2010, Colegio de México, Centro de Estudios Económicos; Azuara, Oliver y Iona Marinescu, “Informality and the Expansion of Social Protection Programs”, MPRA Paper No. 35073, Octubre 2011; Aterido, Reyes, Mary Hallward-Driemeier y Carmen Pagés, “Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico’s Seguro Popular”, Policy Research Working Paper No. 5785, Banco Mundial.

<sup>20</sup> Camacho, Adriana, Emily Conover y Alejandro Hoyos, “Effects of Colombia’s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Employment”, Policy Research Working Paper 6564, Agosto 2013, Banco Mundial.

<sup>21</sup> Bérigolo, Marcelo y Guillermo Cruces, “Labor Informality and the Incentive Effects of Social Security: Evidence from a Health Reform in Uruguay”, Mimeo CEDLAS, 2011.

## Conclusión

El trabajo informal adquiere diversas modalidades, por lo tanto requiere un abordaje integral. Lo que tendría mayor efecto, podría ser la implementación de un paquete de políticas públicas que, por un lado, ataque sus principales causas para reducir su ocurrencia y por el otro, busque prevenir o mitigar sus consecuencias. Por lo tanto, resulta imprescindible llevar a cabo un diagnóstico previo del trabajo informal en el país, la región o la ciudad que se considera. En ese sentido, podría ser valiosa la creación de un instituto que tenga por objetivo el análisis del mercado informal del trabajo<sup>22</sup>.

En base a ese diagnóstico, el paquete relevante de políticas públicas tendría que exhibir una mezcla hábilmente dosificada de incentivos y amenazas. Podría incluir: programas de simplificación de los procedimientos de registro para reducir las barreras a la entrada en el sector formal; de reducción de los impuestos y de las contribuciones laborales para las micro y pequeñas empresas; endurecimiento de las penalidades en caso de infracción al derecho laboral y de los controles laborales con el incremento de los inspectores laborales; mejorar la calidad de los servicios públicos para aumentar en particular la confianza de los actores económicos en las instituciones públicas, mejorar y extensión de los programas de protección social a través la creación de sistemas no contributivo y de programas de transferencia condicionada. Respecto a ese último tipo de programas, tendrían que ser diseñados cuidadosamente para no debilitar substancialmente los incentivos a la formalización del trabajo. Para no disuadir el paso al trabajo formal se podría facilitar, por ejemplo, el vaivén entre los sistemas de protección social no contributivos y contributivos como se efectuó, por ejemplo, en el caso colombiano<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Más específicamente, sus objetivos y principales funciones podrían ser: el análisis de las características del mercado de trabajo informal; generar y difundir información para facilitar el diseño de políticas de mejora de la empleabilidad; fortalecer las distintas áreas nacionales, provinciales y municipales en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de lucha contra el trabajo informal según las características de los mercados de trabajo locales; vincular el sector empresarial para el desarrollo de acciones conjuntas.

<sup>23</sup> Cuando se evidenció que el sistema de salud no contributiva podía llevar algunos trabajadores a rechazar la formalización de su trabajo porque tenían miedo de perder de manera permanente el acceso a dicho sistema, se les permitió conservar y reactivar ese acceso si perdían su trabajo formal menos de un año después de haber

---

entrado al sistema contributivo. Véase: Camacho, Adriana, Emily Conover y Alejandro Hoyos, “Effects of Colombia’s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Employment”, Policy Research Working Paper 6564, Agosto 2013, Banco Mundial.