



LA RECUPERACIÓN DEL TRABAJO FORMAL EN LA ARGENTINA

LECCIONES Y ESTRATEGIAS POST-COVID



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

La recuperación del trabajo formal en la Argentina

Lecciones y estrategias post-COVID

Nuria Susmel y Juan Luis Bour

Nuria Susmel y Juan Luis Bour: economistas de FIEL (nuria@fiel.org.ar y juanluis@fiel.org.ar).
Candela Culassio colaboró en el capítulo sobre COVID y en la elaboración del material estadístico. El trabajo se benefició de comentarios de colegas de FIEL en seminarios internos.



Bour, Juan Luis

La recuperación del trabajo formal en la Argentina : lecciones y estrategias post-COVID / Juan Luis Bour ; Nuria Susmel. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2022. 97 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-48428-7-9

1. Legislación del Trabajo. 2. Trabajo Clandestino. I. Susmel, Nuria. II. Título.
CDD 306.36

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

Noviembre 2022

ISBN: 978-987-48428-7-9

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Contenido

Introducción. De qué hablamos cuando hablamos de informalidad.....	7
1. Determinantes de la informalidad.....	11
2. Informalidad en Latinoamérica	15
3. Informalidad en la Argentina	27
Una década perdida	27
Evolución de la informalidad y la registración	31
Registración versus empleo de baja productividad	40
4. Impacto del COVID	61
Reacciones de política y respuesta de los agentes económicos.....	61
Pandemia y empleo	71
5. Conclusiones y recomendaciones	77
6. Recomendaciones	83
Referencias bibliográficas.....	95

Introducción. De qué hablamos cuando hablamos de informalidad

Desde sus inicios, la seguridad social (SS) ha tenido como objetivo el brindar protección a los trabajadores cubriendo riesgos asociados al trabajo y los ingresos presentes y futuros. Por una cuestión de simplicidad de detección, la seguridad social alcanza a los trabajadores formales, mientras que el resto, aquellos que no tienen contratos de trabajo registrados, han quedado históricamente fuera de la cobertura de la seguridad social, como así también de los beneficios y/o derechos que se obtienen a través de la negociación colectiva.

El problema de la desprotección de los trabajadores sin cobertura llevó desde hace años a analizar el fenómeno. Los estudios han asociado la informalidad laboral a trabajos de baja productividad.

Argentina ha instrumentado programas con el objetivo de incluir en la cobertura de la seguridad social población que históricamente no había accedido a la misma, con lo cual la informalidad –medida por cobertura– descendió notablemente, en especial entre los trabajadores por cuenta propia. Esto ha roto en parte la asociación entre informalidad y productividad, ya que la cobertura no ha garantizado que esas ocupaciones sean menos precarias y más productivas.

La informalidad es un problema relevante, ya que, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 70% de la población en países en desarrollo está empleada en actividades informales.

En América Latina, la informalidad es un problema persistente. En promedio, más del 50% de la población ocupada lo hace sin co-

bertura de la seguridad social; en algunos países, la informalidad es aun superior al 70%.

No existe un criterio uniforme para definir la economía informal, lo que se traduce en visiones diferentes sobre sus causas, la dimensión de la misma y los enfoques para atenuar la problemática.

Durante años la discusión sobre la economía informal se basó en los puntos de vista de cuatro corrientes de pensamiento, que diferían en la naturaleza y composición de esa dimensión de la economía. Los puntos de vista se pueden representar en cuatro visiones o “escuelas” (Chen, 2012).

La escuela *dualista* incluye en la economía informal solamente actividades marginales, diferentes a las del sector formal y sin relación alguna con el mismo, que solo se llevan a cabo con el fin de generar ingresos y salir de la pobreza y/o de situaciones de crisis.

La escuela *estructuralista* considera solo unidades económicas y trabajadores utilizados por grandes empresas para reducir costos y aumentar su productividad.

La escuela *voluntarista* incluye a los microempresarios que eligen la informalidad para eludir regulaciones e impuestos.

La escuela *legalista* considera el sector informal formado por microempresas que eligen operar en la informalidad para, además de regulaciones e impuestos, evitar costos de registración.

Como es de esperar a partir de una caracterización tan amplia, la economía informal ha probado no responder a solo una de las caracterizaciones mencionadas, sino que cada una de ellas aporta a su configuración.

En este sentido, en 1993 la OIT define la economía informal como un conjunto de unidades productivas dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad, unidades que suelen operar a un nivel bajo de or-

ganización y con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital como factores de producción, y que funcionan en pequeña escala. Esta definición solo considera con empleo informal a los trabajadores que están en sectores informales, y además –de alguna forma– limita la informalidad a la producción en los hogares.

Sin embargo, la informalidad laboral va más allá de la economía informal, ya que al empleo dentro de la economía informal se suma el empleo informal en el sector formal de la economía en empresas o en hogares como trabajadores informales.

Esto llevó a una redefinición por parte de la OIT que intenta abarcar todas las tipologías de empleo informal. Dentro de los trabajadores por su cuenta incluye empleadores y trabajadores por cuenta propia en empresas informales, trabajadores familiares y miembros de cooperativas informales. Dentro de los trabajadores asalariados se incluyen empleados contratados sin contribuciones a la seguridad social tanto en empresas formales como informales.

La definición de informalidad se asocia a partir de sucesivas especificaciones con actividades de baja productividad, ya que son actividades que probablemente intenten evadir los tributos por no poder cubrir los costos de mantenerse en el sector formal.

Una forma de ver la informalidad es que está relacionada con el incumplimiento de normas y, en especial, con la evasión impositiva, ya sea de impuestos generales que graven la actividad o, específicamente, de impuestos sobre la mano de obra. De allí que una forma de captar la informalidad haya sido a través de la no registración en la seguridad social.

Sin embargo, la registración universal (la que resulta de extender los beneficios de la SS a todos los trabajadores, independientemente de los montos que aporten en términos impositivos o a través de aportes) solo logra ampliar la cobertura sin afectar en forma directa la productividad, y por esa vía no modifica la capacidad relativa de contratar un seguro de nivel similar al que accede el resto de los trabajadores formales.

Argentina es uno de esos casos de registraci3n universal de trabajadores de muy baja productividad con beneficios pr3ximos a los que se obtienen en un r3gimen general formal. A trav3s de r3gimenes especiales que imponen bajos costos por el ingreso a la seguridad social, logr3 ampliar fuertemente la cobertura –en especial entre los trabajadores por cuenta propia–.

Estar registrado en los sistemas de seguridad social a partir de la extensi3n de la cobertura por v3a de la reducci3n y/o exenci3n de aportes excluye a la poblaci3n de baja productividad de ser caracterizada como informal –en la medida en que est3 registrada–, pero no evita que las ocupaciones sigan siendo precarias. Esto nos lleva a la necesidad de distinguir entre informalidad y registraci3n.

1. Determinantes de la informalidad

Una dimensión que debe incluirse al momento del análisis de la informalidad laboral son los motivos que llevan a la misma. En este sentido, los trabajadores pueden querer trabajar en el sector formal de la economía, pero su productividad no es suficientemente elevada como para poder ingresar a la formalidad. Por otro lado, los trabajadores pueden elegir voluntariamente la informalidad.

El primero de estos conceptos refiere a lo que se denomina el principio de “exclusión”, por el cual los trabajadores (o empresas) no pueden acceder a los beneficios de la formalidad, es decir que resultan excluidos a partir de sus características productivas frente al nivel de las normas que regulan el trabajo y la seguridad social. El segundo concepto refiere a una situación de “escape” (o evasión), en la que los agentes eligen ser formales o no, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad.

El concepto de exclusión está relacionado con los costos, impuestos y regulaciones y/o carencia de capital humano, que se traducen en baja productividad, que hace que la informalidad congregue mayoritariamente a trabajadores de baja capacitación y, por lo tanto, con menores salarios. A la vez, el escape depende de si los individuos valoran o no los beneficios de la formalidad o si los valoran más que los costos en los que deben incurrir.

En todos los casos, la informalidad también depende de los costos en que se incurriría en caso de ser detectado incumpliendo normas, por lo que es de esperar que una baja capacidad de control de la administración tributaria y de la seguridad social –que reduce el valor esperado de las penalidades– contribuya a una mayor informalidad.

Desde finales de los 90, pero de manera más generalizada desde los años 2000, en muchos países –en particular en los países de Latinoamérica– se han venido implementando políticas que reducen los incentivos para trabajar en el mercado formal, ya que reducen los beneficios netos de la registración (al extender a población informal beneficios de la formalidad y mantener a la vez los costos de formalizarse, lo que ha alentado la elección por el trabajo informal).

Hasta dos décadas atrás, en efecto, la seguridad social estaba restringida mayormente a los trabajadores formales. A partir de allí comienza una etapa de ampliación de la cobertura de la seguridad social al resto de la población. En casi todos los países se introducen pensiones no contributivas (PNC) con diferentes grados de focalización. En algunos casos –como la Argentina– la cobertura es universal, mientras que en otros las PNC están dirigidas a población vulnerable. Al mismo tiempo se incorporan al acervo de la seguridad social transferencias monetarias (TM) asociadas a la presencia de menores en los hogares, en la mayoría de los casos condicionadas al cumplimiento de ciertos eventos, como asistencia escolar y controles de salud.

Las TM influyen en la decisión individual de autoselección, es decir, de escoger entre un empleo formal o uno informal. Esto principalmente ocurre como consecuencia de que muchas de las legislaciones implican que estos subsidios monetarios se pierden una vez que se consigue un trabajo formal. Ante una baja probabilidad de detección por el organismo fiscal, el empleo informal permite continuar percibiendo los programas sociales y subsidios dirigidos a población fuera de la formalidad. Del mismo modo, las pensiones no contributivas reducen el valor esperado de las jubilaciones con aportes, ya que

en muchos casos los beneficios son similares sin los costos de aporte (ni la pérdida eventual de ingresos por programas incompatibles con la formalidad).

Pero además, la teoría económica sugiere que los programas de transferencias monetarias tienen un impacto negativo sobre la oferta de trabajo a través del efecto ingreso que tienen las familias beneficiarias de los mismos, lo que deriva en mayor consumo de bienes y más ocio (tiempo fuera del mercado), con lo cual cae la oferta de trabajo. Del mismo modo, los desocupados que viven en hogares que reciben TM pasan a tener un salario de reserva mayor, lo que aumenta la duración del desempleo (a la espera de una mejor oferta de trabajo).

Existe evidencia empírica del impacto de los programas de transferencias monetarias sobre la oferta de trabajo, en especial sobre la oferta de trabajo femenina. Para el caso de Argentina, Gasparini et al. (2009) detectan una reducción de 3.4 puntos porcentuales en la probabilidad de formalización al implementarse el programa Jefes y Jefas de Hogar –programa diseñado en el año 2002 para aliviar la situación de pobreza emergente de la crisis del 2001 por la ruptura del régimen de convertibilidad–. Por su parte, Garganta y Gasparini (2015) encuentran –también para el caso argentino– que el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), que incluye transferencias monetarias a los hogares con hijos menores o en situación de discapacidad, redujo la formalización. Por su parte, González-Rozada y Pinto (2011) concluyen que las madres que reciben el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y aquellos trabajadores en hogares beneficiarios tienen mayor propensión a salir del empleo formal respecto de los trabajadores que no reciben tales beneficios.

Desde el lado de la exclusión, Céspedes (2020) encuentra una alta correlación entre la productividad y la informalidad laboral y entre la informalidad y la flexibilización laboral a nivel mundial, basado en datos del World Economic Forum (WEF). Con ello destaca que flexibilizar el mercado de trabajo e introducir políticas que apunten al aumento de la productividad favorecen una reducción de la informa-

lidad. Otra conclusión del estudio es que las mejoras en la productividad son más efectivas en comparación con la flexibilidad laboral para obtener reducciones en la informalidad.

Uno de los puntos más señalados entre las causas de la informalidad laboral son los elevados impuestos al trabajo, por lo que varios países, en particular en Latinoamérica, introdujeron reformas para reducir las cargas sobre la mano de obra. De acuerdo con Cárdenas (BID 2021), estas reformas tuvieron diferentes niveles de éxito en la región, y destaca el caso de la reforma tributaria en Colombia en el 2012, que incluyó una reducción de los impuestos al trabajo de 13.5 puntos porcentuales que derivó en un incremento del empleo formal de más del 3% y una reducción del empleo informal de más del 2.9%. Del mismo modo, Anton y Rasteletti (BID 2018) encuentran que cambios en los impuestos al trabajo tendrían efectos favorables sobre la formalización laboral.

Los altos costos laborales en realidad forman parte de los motivos que llevan a la *exclusión*. En la medida que el costo de producir en el sector formal supere la productividad de la mano de obra, es decir, que la productividad no alcance para superar los costos, la decisión de la informalidad es una decisión de supervivencia de la empresa (y/o del trabajador independiente), que, de otra manera, al no cubrir costos no podría producir (o reduciría su oferta de trabajo, en caso de trabajadores secundarios).

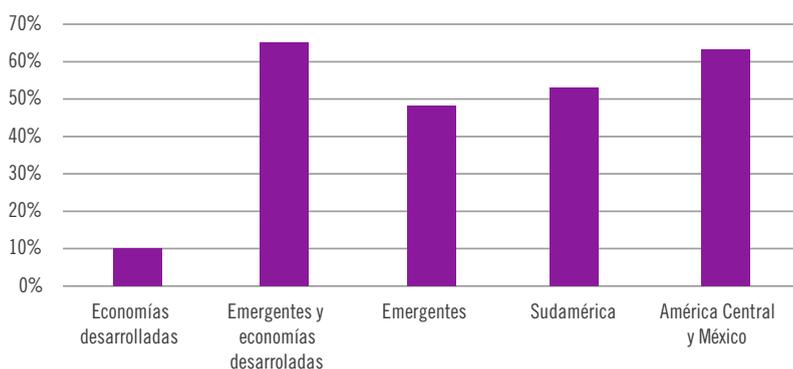
Bajar la carga impositiva, en particular los costos laborales, y/o flexibilizar el mercado de trabajo que reduce costos no visibles, puede contribuir a aumentar la probabilidad de que las empresas (y trabajadores independientes) elijan la formalidad. Del otro lado de la problemática, un aumento de la productividad del trabajo permitiría que, con idénticos costos, se incremente la viabilidad de participar en el mercado formal.

2. Informalidad en Latinoamérica

Una de las características de los países en desarrollo, y en particular de América Latina, son los altos niveles de informalidad. Tal como se destaca más arriba, según la Organización Internacional del Trabajo (2018) casi 70% de la población ocupada en países en desarrollo y mercados emergentes son informales, mientras que esa proporción es cercana al 10% en los países desarrollados.

En Latinoamérica, más de la mitad de los trabajadores tienen empleos informales¹, lo que la transforma en una de las regiones con mayor informalidad en el mundo. Los mayores niveles regionales se encuentran en América Central y México.

Gráfico 1. Informalidad laboral por región

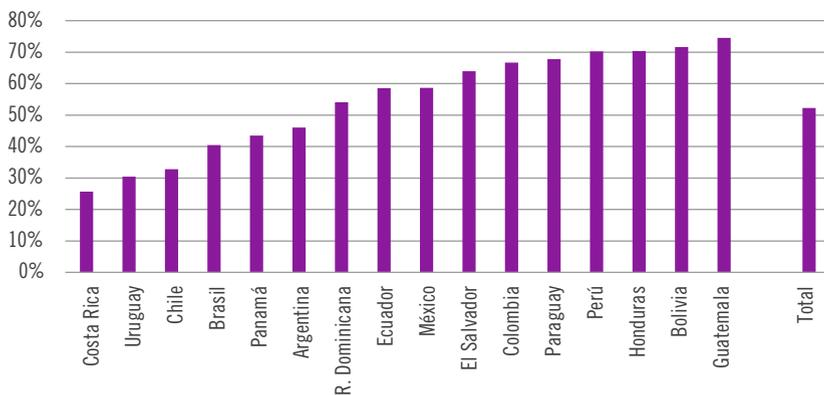


Fuente: Deléchat, C. y Medina, 2021.

1 En este caso se consideran informales los asalariados sin cobertura de la seguridad social y los trabajadores por cuenta propia.

Sin embargo, la dispersión dentro de la región es elevada. Uruguay, Chile y Costa Rica tienen tasas de informalidad total menores al 35%, mientras que en Honduras, Bolivia y Guatemala más del 70% de los trabajadores están en el sector informal.

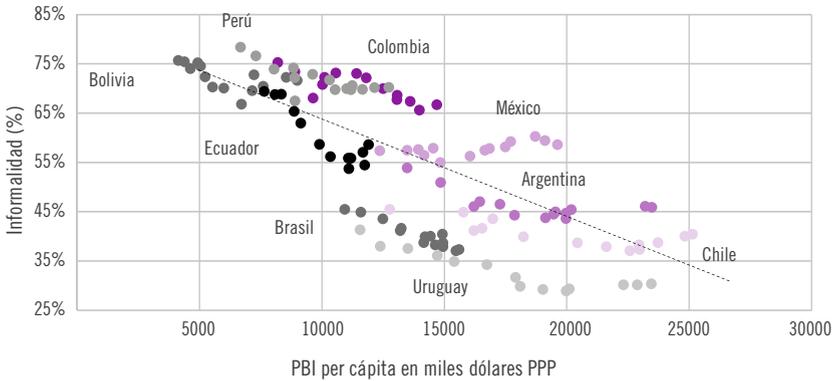
Gráfico 2. Informalidad total en Latinoamérica



Fuente: FIEL sobre la base del SIMS (BID).

Parte de esta dispersión está relacionada con el nivel de desarrollo, en el sentido de que los países con mayor PBI per cápita –medido en PPP– tienen menores niveles de informalidad. Sin embargo, México y Argentina tienen niveles de informalidad más altos de lo que su nivel de desarrollo indicaría (ubicados por sobre la línea de tendencia), mientras que, a la inversa, Brasil y Uruguay muestran niveles de informalidad menores a los que corresponden a su nivel de PBI per cápita.

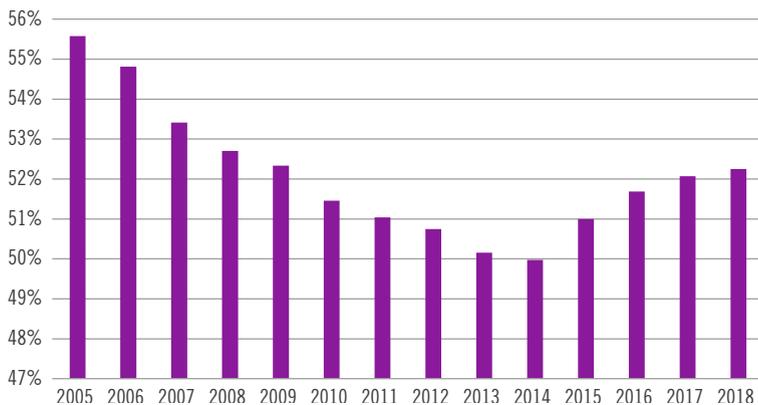
Gráfico 3. Informalidad y PBI per cápita



Fuente: FIEL sobre la base de OIT y WDI (World Bank).

El alto nivel de informalidad agregada en la región se mantiene a pesar del descenso que se ha venido registrando en los últimos años. Sin embargo, el descenso agregado se detiene hacia el año 2014. Entre el 2005 y el año 2014, la informalidad total pasó de 56.8% al 50%. A partir de ese momento, la tendencia descendente se revirtió y la informalidad comenzó a recuperarse, en especial por aumentos en Honduras, Ecuador, Guatemala y Brasil.

Gráfico 4. Tasa de informalidad

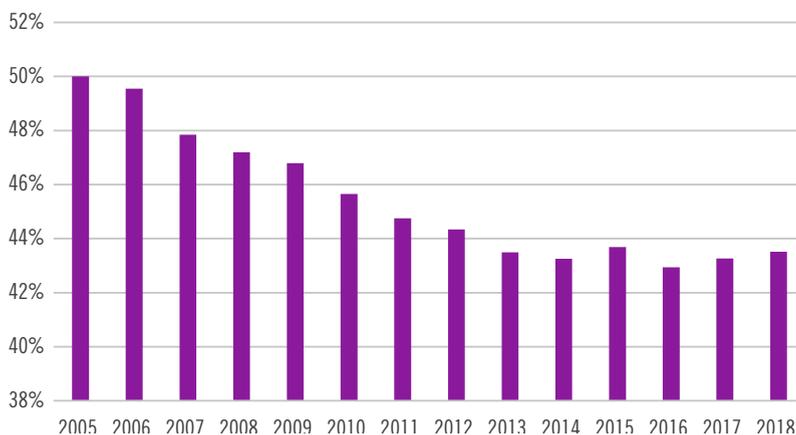


Fuente: FIEL, sobre la base de Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS). BID.

Nuevamente existe una importante dispersión en el comportamiento entre los distintos países. Mientras que entre 2005 y 2018 la informalidad cayó en promedio 3.3 puntos en forma agregada, en República Dominicana el descenso alcanzó a 17.4 puntos porcentuales, y en Uruguay, Paraguay y Ecuador cayó más de 10 puntos porcentuales.

Dentro del mercado de trabajo, los asalariados son la categoría ocupacional más numerosa en todos los países, lo que determina que la informalidad total siga la tendencia de estos.

Gráfico 5. Tasa de Informalidad Asalariada



Fuente: FIEL, sobre la base de Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS). BID.

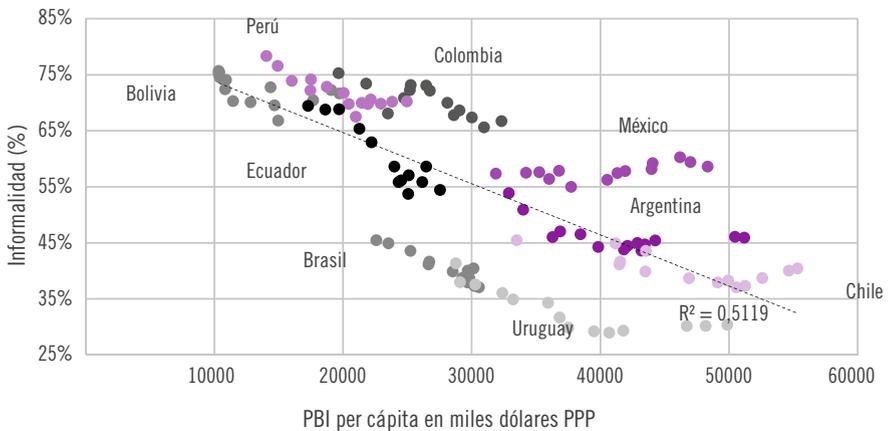
Salvo en México, Guatemala y El Salvador, países en los que la informalidad en 2018 es más alta que en el 2005, en todos los demás países la informalidad descendió hasta mediados de la década anterior entre los trabajadores asalariados, pero aún es menor en el 2018 que al comienzo del período considerado. La República Dominicana (RD) muestra la mayor reducción, seguida de Ecuador, aunque en este caso –a diferencia de RD, que mantiene una tendencia declinante– se observa un incremento reciente de la informalidad. En Bolivia,

Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, la tendencia descendente se ha mantenido a lo largo de todo el período, mientras que en el resto de la región el nivel de informalidad se mantiene o ha vuelto a crecer.

Como la informalidad está en parte asociada a la productividad –a menor productividad, mayor la probabilidad de informalidad– y una menor productividad se asocia con ingresos más bajos, es de esperar que las actividades informales predominen entre la población más pobre.

La productividad media de la economía tiene una alta correlación con el PBI per cápita, por lo que no es de sorprender que la relación de ambas con la informalidad tenga escasas diferencias.

Gráfico 6. Informalidad y productividad media



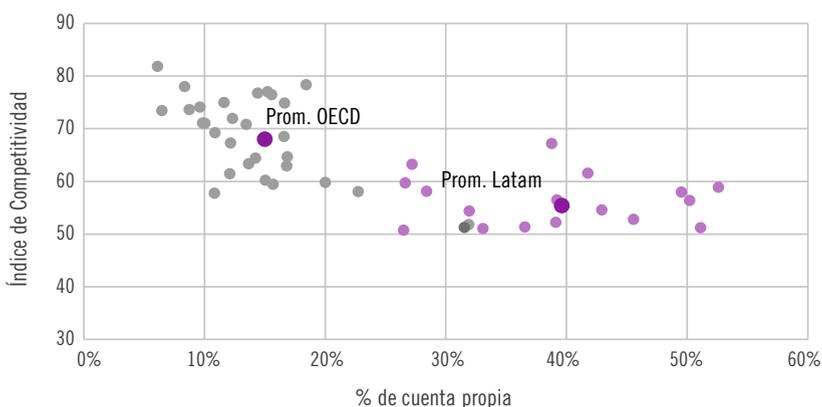
Fuente: FIEL, sobre la base de OIT y WDI - Banco Mundial.

Otra forma de ver la relación entre la productividad y la informalidad la da el Índice de Competitividad del World Economic Forum, que muestra que la competitividad en el mercado laboral² es menor en los países en desarrollo que, a su vez, tienen una mayor propor-

² A mayor nivel del Índice, mayor la competitividad del mercado laboral.

ción de trabajadores por cuenta propia³ –en este caso usado como medida de informalidad–.

Gráfico 7. Competitividad del mercado laboral y trabajo por cuenta propia



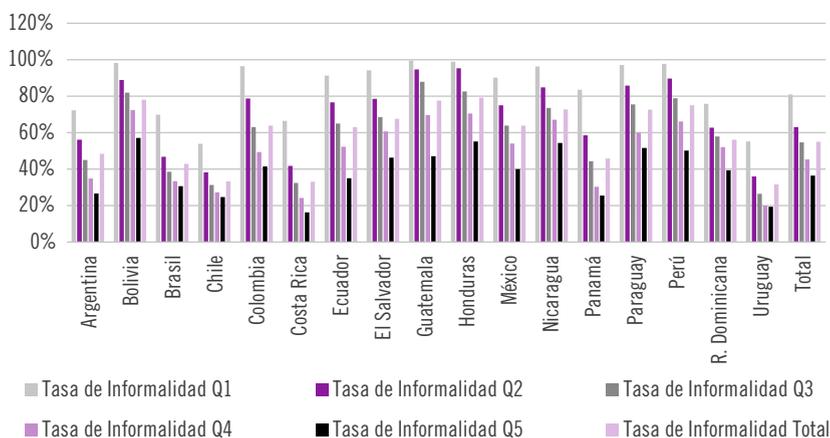
Fuente: elaboración propia sobre la base de OIT y WEF.

La relación entre la informalidad y la productividad no solo se da a nivel agregado, ya que la probabilidad de ser informal no es igual para todos. A menor productividad individual, la probabilidad de ingresar en el sector formal disminuye, dado que los costos que se deben enfrentar (pago de aportes y contribuciones, impuestos, etc.) requieren de un nivel de ingreso que es más difícil de generar cuanto menor sea la productividad. Esto, además, está relacionado con la carga tributaria sobre el sector trabajo, ya que a mayor carga tributaria, más alta es la productividad que se requiere para ser formal. De allí que, dada la presión tributaria en cada país, la tasa de informalidad tienda a ser más elevada en los niveles más bajos de la distribución.

³ Se utiliza el trabajo por cuenta propia como proxy de la informalidad para facilitar la comparación con países en desarrollo que no tienen estadística sobre informalidad asalariada, dado que esta es muy baja.

Mientras la tasa de informalidad alcanza en promedio a poco más del 50%, en la población más pobre –medida por el ingreso per cápita familiar (IPCF)– esa tasa se ubica en el 80%, con algunos países, como Guatemala, Honduras y Bolivia, donde la proporción de trabajadores informales en el quintil más bajo de ingresos llega a casi el 100%. En Argentina, mientras que la informalidad asalariada en 2018 era para el quintil más alto de la distribución del ingreso (IPCF) del 26.7%, en el quintil más bajo de la distribución la tasa alcanzaba al 72.3%, una diferencia de 45.6 puntos porcentuales que se acerca al promedio en la región.

Gráfico 8. Tasa de informalidad por quintil de ingreso per cápita familiar

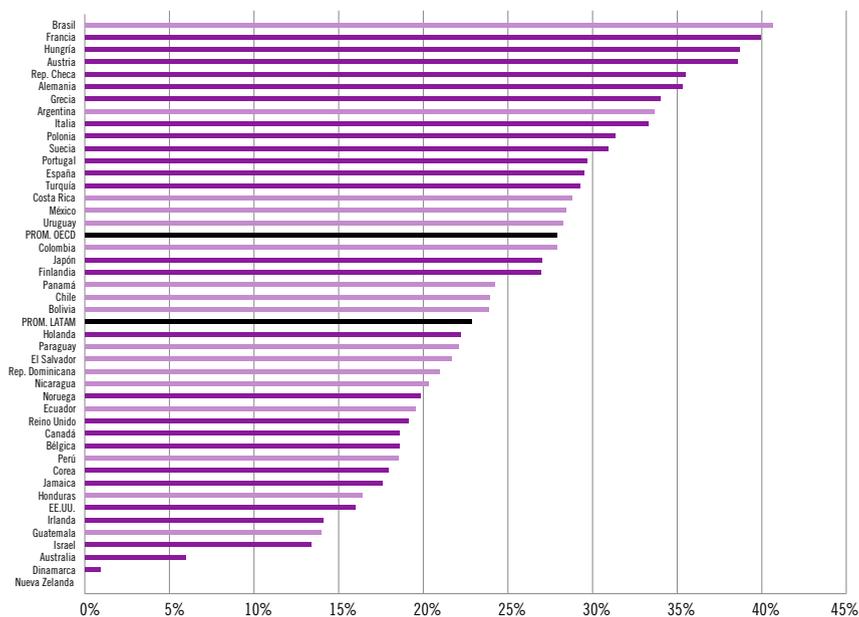


Fuente: FIEL sobre la base de SIMS (BID).

Pero no solo el nivel de desarrollo de la región influye en la informalidad. Latinoamérica se caracteriza por elevados impuestos sobre la nómina, elemento que resulta relevante al momento de elegir de qué lado de la formalidad se ubica. Mayores costos totales (vía impuestos y otras cargas) determinan una cuña salarial (*tax wedge*), o sea, la diferencia entre el costo para la empresa de un trabajador y el ingreso neto recibido por el trabajador (*take home pay*). Cuanto mayor el diferencial, mayores los incentivos a incumplir por parte de empleadores y trabajadores, en especial en contextos de baja productividad.

En este sentido, Latinoamérica se caracteriza por elevados impuestos sobre la nómina salarial, dado su nivel de desarrollo. De acuerdo con datos de BID (2021) y OECD, para el nivel del salario promedio los impuestos al trabajo son más bajos en Latinoamérica que en la OECD (21.6% versus 26.4%). Sin embargo, las cargas laborales pueden implicar un porcentaje no despreciable de los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos –y, por lo tanto, de baja productividad–, que son una porción importante de la población ocupada en la región, lo cual aumenta la probabilidad de que tales trabajadores permanezcan en la informalidad laboral. Dentro de los países de la región, los de mayor desarrollo –salvo Chile– se ubican todos con cargas laborales por encima del promedio de la OECD. Brasil es el país con más alta carga sobre los ingresos laborales, seguido por Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. Guatemala y Perú tienen impuestos al trabajo de 13.3% y 17.5%, mientras que en el resto de países las cargas se ubican en un rango ente de entre el 20 y el 26%.

Gráfico 9. Aportes y contribuciones a la Seguridad Social como % del costo laboral al nivel de 1 salario promedio

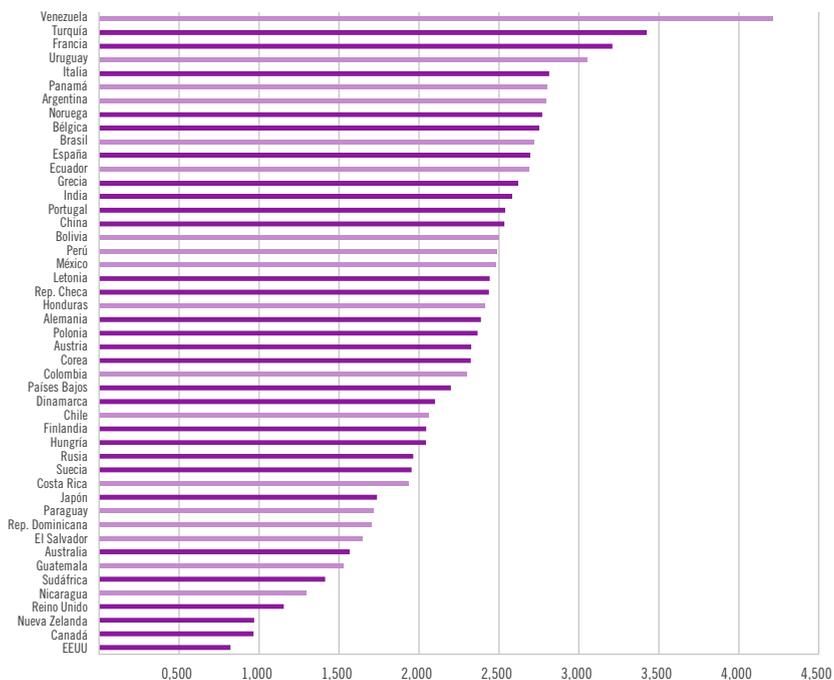


Fuente: FIEL sobre la base de OECD.

Otro punto mencionado por la literatura como determinante de la informalidad es la calidad de las instituciones del mercado de trabajo, en el sentido de que a mayores regulaciones el intento de evadir las incentiva la actividad fuera del sector formal. Las regulaciones pueden introducir costos no salariales relevantes, incluyendo costos elevados de ruptura, lo que desalienta la formalidad. Es de esperar que mercados más regulados estén asociados con niveles más altos de informalidad debido a que empresas y trabajadores intentan evadir las para reducir los costos con el objeto de incrementar ganancias o solo para poder mantenerse produciendo.

El índice EPL (Employment Protection Legislation Index) que elabora la OECD mide la rigidez del mercado de trabajo a través de indicadores como la facilidad de contratación y despido, la contratación temporal y otros aspectos que hacen a la relativa rigidez del contrato laboral. Este índice muestra diferencias significativas en los niveles de protección entre países desarrollados y de los desarrollados con respecto a los países en desarrollo. Altos niveles de protección en países con debilidad de cumplimiento de la ley y baja productividad se asocian en los países en desarrollo con altos niveles de informalidad respecto del resto de países en la muestra de la OECD para implementar despidos, realizar contratos temporales y/o contratos permanentes. A mayor nivel del índice, mayor la rigidez de la legislación laboral.

En promedio, Latinoamérica registra un nivel del índice más elevado que los países de la OECD. Uruguay, Argentina y Brasil se encuentran entre los países con mayor nivel de regulaciones, mientras que República Dominicana, Nicaragua y El Salvador están entre los que tienen legislación más flexible.

Gráfico 10. Protección legal al empleo

Fuente: FIEL sobre la base de OECD.

En lo que se refiere a los desincentivos a la formalidad que operan incrementando la estrategia de “escape”, todos los países de la región, desde hace varias décadas, han venido introduciendo diferentes programas de transferencias monetarias –condicionadas o no– que apuntan a la asistencia de la población más vulnerable –en particular niños y adultos mayores– y a la reducción de las desigualdades de ingresos.

Para los años 2017-2018, el 30% de la población de Latinoamérica estaba en situación de pobreza y, de ellos, algo menos de un tercio vivían en situación de indigencia (9% de la población). Esto representa alrededor de 180 millones de personas en situación de pobreza y casi 60 millones que no alcanzan a cubrir sus necesidades de alimentación.

Los principales programas de asistencia tienen la forma de transferencias monetarias condicionadas (TMC), en la mayoría de los casos dirigidos a hogares con menores en situación de pobreza o en pobreza extrema. Los programas exigen como contrapartida el cumplimiento de ciertas condiciones sobre asistencia escolar y controles de salud. Otro tipo de programas está dirigido a adultos mayores en situación de pobreza que no estén en condiciones de acceder a beneficios del sistema previsional contributivo (básicamente por haber estado fuera del mercado laboral o haber trabajado en la informalidad).

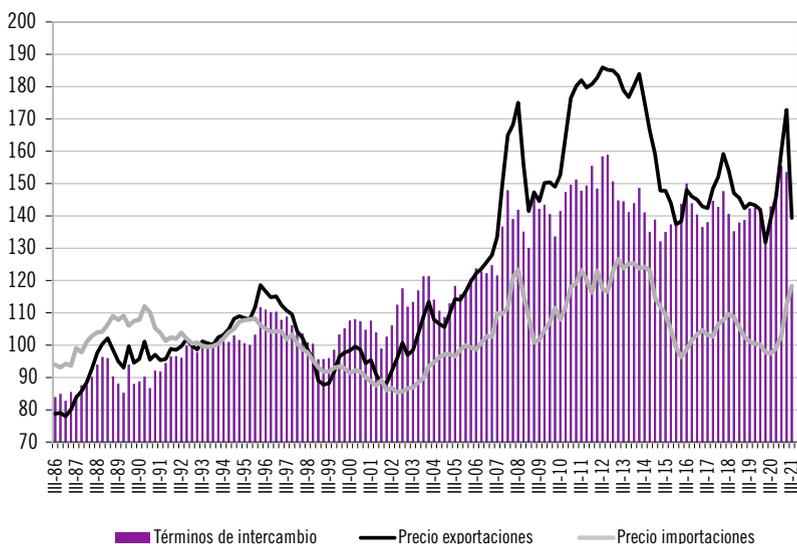
En promedio, la región destina el 1.4% del PBI a este tipo de programas, aunque con una alta dispersión, desde 0.2% en Nicaragua hasta 4.7% en Argentina, lo que implica impactos diferentes según el tamaño del programa en cada país y la calidad de la focalización. En resumen, el menor nivel de ingreso per cápita, alta carga laboral, instituciones laborales rígidas y transferencias monetarias son elementos que contribuyen a la elevada informalidad en la región.

3. Informalidad en la Argentina

Una década perdida

La economía lleva poco más de una década estancada a pesar de que las dos décadas previas tuvieron fuerte “viento de cola”. El producto bruto total ajustado por estacionalidad es en el tercer trimestre de 2021 similar al registrado ya en el cuarto trimestre de 2010 y 7% inferior al máximo trimestral en el cuarto trimestre de 2017. Dado el crecimiento poblacional cercano al 1% anual, ello implica una caída del PBI por habitante que para el promedio de 2021 –asumiendo un rebote de 10% del PBI total en el año, tras la caída de 9.9% en 2020– se ubicaría 12.4% por debajo del nivel de 2011. La pandemia no explica el deterioro observado, ya que el nivel prepandemia de 2019 registraba un PBI per cápita 10.5% por debajo del nivel del 2011 e inferior a cualquier nivel desde 2007.

Gráfico 11. Argentina: términos de intercambio y precio de exportaciones e importaciones ajustados por estacionalidad

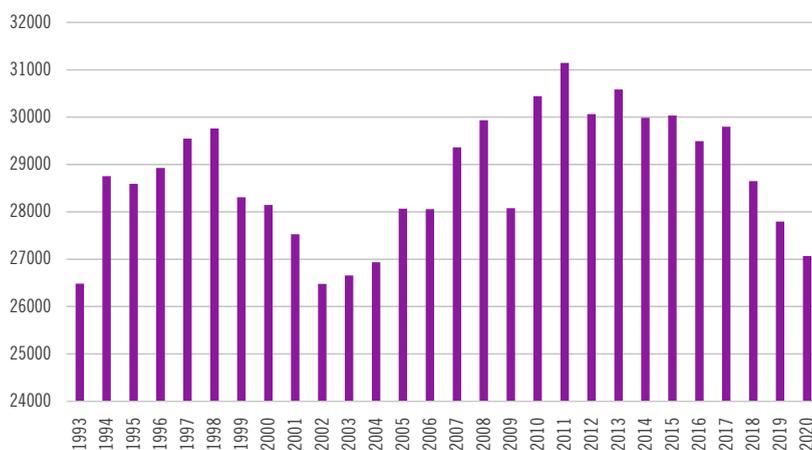


Fuente: FIEL.

Tal como se indicó, en buena parte de estas últimas dos décadas la economía tuvo a su favor un alto nivel de precios de las materias primas. Desde 2003 a la fecha, los términos del intercambio –que miden la mejora en los precios de las exportaciones en relación con las importaciones– estuvieron 40% por sobre el promedio que registraron entre 1986 y 2002 (es decir, en las casi dos décadas previas), lo que refleja el contexto favorable al comienzo del milenio. Hubo caídas transitorias (2015 y mitad de 2020), pero con reacciones rápidas.

El cambio en las condiciones de los mercados mundiales, unido al cambio en los precios relativos tras la crisis de la salida de la Convertibilidad, que permitieron contar varios años con un peso depreciado y costos laborales deprimidos, favorecieron el crecimiento del empleo. Este período también se caracterizó por un fuerte impulso fiscal: el gasto primario (Sector Público No Financiero, SPNF) creció algo más de 11 puntos del PBI en diez años (pasó de 14.5% en 2001 a 25.9% en 2011), para llegar a un aumento total de 17 puntos porcentuales del PBI en 2015. Ello se manifestó en crecimiento de la demanda agregada, que en el plano laboral implicó un aumento del empleo total –además de un crecimiento del empleo público–.

En los nueve años que van del 2003 al 2011, el PBI y el empleo crecieron 6.4% y 4% anual, respectivamente. La “elasticidad” del empleo al PBI alcanzó un promedio computado anualmente de 0.49%, más cercana a 0.6% en los auges, más baja en las recesiones. La productividad se recuperó y superó niveles previos, ya que el producto creció más allá del aumento del empleo total. Un análisis estilizado muestra que el crecimiento del PBI en el período estuvo impulsado por la acumulación de factores, por políticas expansivas fiscales y monetarias y por una modesta evolución de la productividad total (PTF), a lo que se sumó el efecto positivo del salto de los términos del intercambio en el período (Artana et al., 2010).

Gráfico 12. Productividad laboral -precios del 2004-

Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

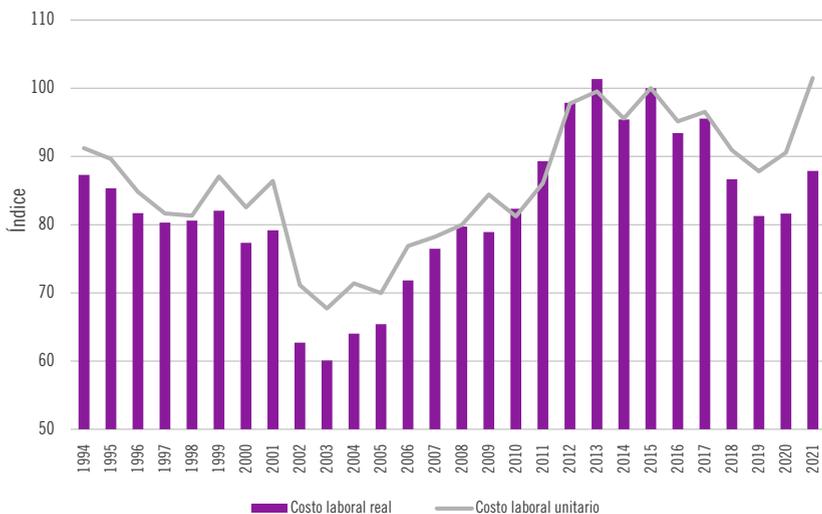
Tras una temporaria contracción en 2008-2009 asociada a la crisis financiera y errores de diseño de la política doméstica, la economía alcanzó en 2011 un pico en términos de actividad y PBI por habitante. El rebote de la economía estuvo impulsado, además de la mejora en los términos del intercambio, por el fuerte cambio de precios relativos ocurridos por la crisis, que permitieron contar durante varios años con un peso depreciado y costos laborales deprimidos. Tras una década de estabilidad en el año 2002, la salida de la Convertibilidad, con el consecuente aumento de los precios, derivó en una caída de costos del 21%. Recién en el 2003 los costos comenzaron a subir y para el año 2010 superaron los niveles de la década del 90. Si el análisis se centra en el costo laboral unitario, es decir, el costo corregido por productividad, la caída inicial fue menor.

Medido en términos de dólares –la moneda patrón de hecho–, la devaluación que llevó el tipo de cambio de 1 a 3.6 pesos en la primera mitad de 2002 desplomó el costo laboral en dólares, que cayó un 67% promedio en ese año.

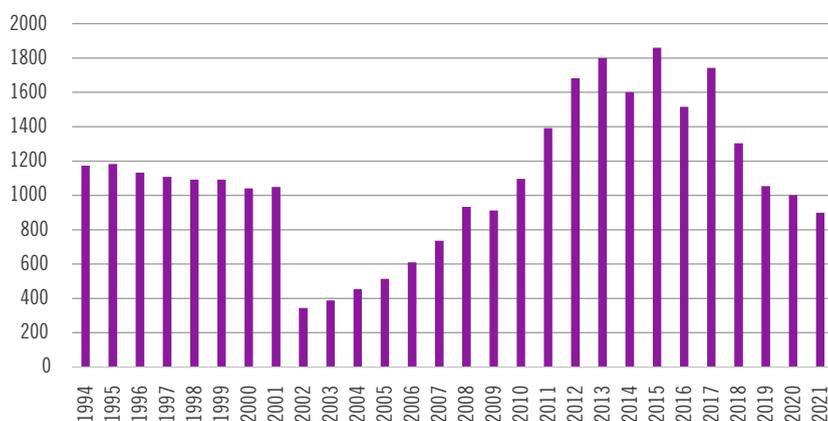
La caída en los costos laborales hizo más rentables las inversiones, lo que contribuyó, junto con la mejora en el ambiente externo, a la recuperación de la economía.

A partir del 2003, los costos laborales, independientemente de la medición en pesos o dólares, ingresaron en un sendero creciente hasta el 2013, cuando la tendencia se detiene. La recuperación de los costos laborales vino por el lado del crecimiento de los salarios asociado a la recuperación económica y a las políticas públicas de impulso salarial. En el período, el salario mínimo vital y móvil creció nominalmente más de un 500%, versus una inflación del 193%. Pero además del salario mínimo, que tiene impacto en la medida en que sea vinculante y como elemento de comparación, los salarios de convenio que empujan los salarios efectivos crecieron en el mismo período 376%.

Gráfico 13. Costo laboral real - Base 2015 = 100



Fuente: FIEL.

Gráfico 14. Costo laboral en dólares corrientes

Fuente: FIEL.

Para 2010 se había completado la recuperación de costos, que se habían desplomado con la ruptura de la Convertibilidad. El crecimiento del empleo formal siguió hasta 2011 por el impulso externo y doméstico al crecimiento económico. Agotado el combustible externo con la estabilización del precio de las materias primas, la pérdida de competitividad desde 2012 evitó la caída del empleo al compensarse con elevada inflación y caída de salarios reales.

Evolución de la informalidad y la registración

Los comienzos: allá lejos y hace tiempo⁴

Empresas y empleos informales –siguiendo la definición de informalidad según registración– probablemente existieron siempre, ya sea en el caso de actividades ilegales y las que evaden o eluden normas tributarias o de registro. Sin embargo, la aparición de informalidad en términos de actividades legales pero no registradas en

⁴ Este punto se basa en material desarrollado para el libro editado por Cortés Conde, R. et al. (2020).

forma masiva es un fenómeno más reciente, que surge tras la introducción de normas de cumplimiento mínimo obligatorio en materia tributaria, laboral y de seguridad social que se fueron extendiendo desde un subgrupo de sectores –normalmente de alta productividad o protegidos, habitualmente empezando por empleados públicos– a todas las actividades económicas.

Esta concepción de la informalidad sobre la base del no cumplimiento con determinadas normas es, por lo tanto, una clasificación de actividades propia del siglo XX, cuando la normativa se generalizó en el mundo, e ilustra particularmente el caso de la Argentina. Contrasta con la clasificación que puede realizarse en términos de actividades de baja productividad relativa, que, por definición, siempre han existido en los procesos de producción. En esta segunda acepción siempre existió una considerable proporción de actividades “informales” en la Argentina colonial y moderna, mientras que en la segunda acepción la informalidad, que excluye lo estrictamente delictivo, es un fenómeno que surgió en las primeras décadas del siglo en forma incipiente y explotó después de la segunda guerra mundial.

En efecto, la normativa tributaria, laboral y de seguridad social que marca el límite de lo “formal” tuvo un desarrollo creciente en las primeras décadas del siglo XX en la Argentina para consolidar un escenario –temprano respecto del resto de Latinoamérica– de regulación en esa materia. Se ha señalado (Gaudio y Pilone, 1984) que la etapa “fundacional” en materia de normas e instituciones laborales y previsionales abarca poco más de tres décadas, desde 1905 a 1940. El salto en términos de producción normativa, pero básicamente de generalización del sistema, se produce, sin embargo, desde que Perón asume cargos en el Ejecutivo (1943) y durante sus dos primeras presidencias. El proceso de extensión de derechos laborales –normas sobre salarios mínimos, contrato laboral, negociación colectiva, representación sindical, cobertura previsional– que venía registrándose en décadas previas se aceleró desde 1943, cuando se alinearon los

incentivos del gobierno militar y una fracción relevante del sindicalismo no comunista.

El período de gobierno peronista –que en una definición extensiva abarca desde fines de 1943, en que Perón asume la Dirección Nacional del Trabajo, hasta 1955– se caracterizó en materia previsional y laboral por una rápida generalización de la cobertura de la población activa formal. Ello determinó que el país fuera catalogado como un caso notorio de avance temprano en ambos campos –previsional y laboral–. Si bien existen diferencias entre la cobertura legal y la real, el hecho que se destaca es que en ese período de 12 años se multiplicó por 11 la población a la que se extendían normas laborales generales y que legalmente calificaba para estar cubierta por el sistema previsional.

El crecimiento de la población activa legal en materia laboral y previsional se dio paralelamente con un crecimiento de las contribuciones y aportes sobre el salario, que se duplicaron en el lapso de una década, lo que provocó un aumento de la cuña salarial (diferencia entre el ingreso neto percibido por el trabajador y el costo laboral abonado por la empresa) y, por lo tanto, el premio a la evasión. Desde la crisis económica de comienzos de los 50 y tras la segunda ronda de aumentos de alícuotas de aportes y contribuciones, la recaudación del sistema de seguridad social se estancó –a pesar de las alícuotas más elevadas y la ampliación de la población teóricamente cubierta–, que se reflejó el estancamiento del empleo formal y el aumento de la informalidad.

En 1954 el gobierno introdujo un cambio de organización en el sistema previsional al abandonar el principio de capitalización colectiva por un sistema previsional de reparto (o de beneficio definido). Ello ponía fin a la relación estrecha entre montos aportados y haberes previsionales, manteniéndose los requisitos de edad y años de aporte, pero desvinculando la componente actuarial que estaba en el origen del sistema. El nuevo diseño fue bautizado como un mecanismo de “solidaridad intergeneracional”. A este cambio se sobre-

impuso un mecanismo de redistribución de haberes (aumentos diferencialmente mayores para los más bajos). Esta segunda dimensión de la reforma de 1954 –que no debe confundirse con la primera, que solo refiere al financiamiento del sistema– derivó en un achatamiento de los haberes previsionales.

El mismo fenómeno de achatamiento se venía desarrollando en materia salarial (reducción del premio a la educación o *skill premium*), por lo que tanto la decisión de reducir diferenciales salariales como diferencias previsionales puede interpretarse como un objetivo de política económica y social adoptada por el gobierno. Dado que el achatamiento salarial se replicaría en los beneficios previsionales asociados a los aportes, la redistribución dentro del sistema previsional implicó un agravamiento del achatamiento de ingresos durante el ciclo completo de vida laboral.

El cambio hacia un régimen de reparto probablemente haya sido visto como una forma natural de introducir un mecanismo redistributivo, al desaparecer la idea de capitalización del aporte. La reducción de diferenciales salariales y luego (adicionalmente) de los diferenciales de haberes previsionales implicaba reducir las tasas de retorno a la educación y a la experiencia quitando incentivos a la escolarización. Con el transcurso del tiempo, ello debía alentar la informalidad, puesto que cuanto mayor el lapso en un empleo formal, mayor resultaría la tasa de impuesto a la que se estaba expuesto. Gravar el ingreso futuro induce a maximizar el ingreso neto presente apropiándose de la mayor parte posible de la cuña salarial dado el nivel de productividad.

No se dispone de series históricas que registren los cambios en los niveles de informalidad –en términos de registro– entre comienzos de los años 40 y fines de los años 50⁵, excepto en lo que hace a la registración teórica (población cubierta por las normas laborales

5 Luis Beccaria (UNTREF) menciona que el sector informal urbano representaba el 35% en Argentina entre 1950 y 1975.

generales y previsionales). Los datos de cuentas nacionales –estimaciones de CONADE/CEPAL– indican, sin embargo, que poco más del 11% de los ocupados en ese período eran trabajadores “no remunerados”, que actualmente serían considerados en su mayoría como informales. A ello deben sumarse la mayoría de los trabajadores independientes y la creciente informalidad asalariada en el área del Gran Buenos Aires. Dos décadas más tarde se tienen los primeros registros para el área de Gran Buenos Aires de encuestas de hogares que sugieren una tasa de informalidad asalariada del orden de 18% para 1974. Ello excluye la informalidad de trabajadores independientes –mayoría de informales en ese momento–, de modo que pueden estimarse tasas totales en un rango de 25 a 30% a nivel del total del país.

El fenómeno de la informalidad laboral se reflejó desde la década de 1960 en una baja proporción de cotizantes a la seguridad social y una reducida densidad de cotizaciones de los aportantes. Ello hacía que no solo la población informal no tuviera acceso a la jubilación, sino que una elevada proporción de población que había trabajado parte de su vida en la formalidad no podía acceder al beneficio al cumplir la edad de retiro. Las recurrentes “moratorias” previsionales fueron el reflejo no solo de deficiencias en los mecanismos de registración, sino de la extensión del trabajo informal, es decir, de empleos que no cumplían con la normativa legal y tributaria que se había generalizado décadas atrás.

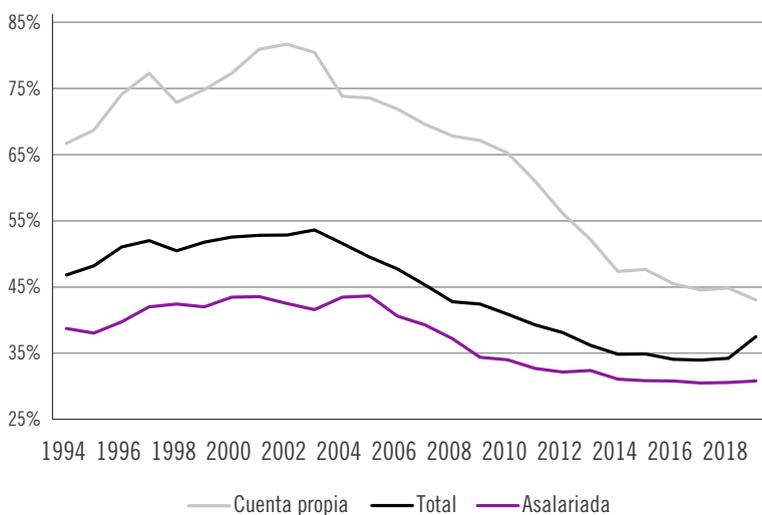
A partir de la década de 1980, otros fenómenos aparecen en el horizonte, tanto en el plano macroeconómico –con recurrentes crisis que llevan a un estancamiento del producto– como en transformaciones en el mercado de trabajo que incidirían sobre la oferta de trabajo y las alternativas que se presentaban en términos de empleo.

La informalidad en el pasado reciente

La informalidad asalariada⁶, medida a través de la Encuesta Permanente de Hogares, es decir, por la declaración de los individuos de que están inscriptos en la seguridad social, venía creciendo desde comienzos de los 80 como consecuencia del ingreso de la mujer al mercado laboral –lo que marcó un fuerte crecimiento de la participación laboral– en un contexto de nulo crecimiento económico y del empleo agregado, que llevó a que buena parte de la población tuviera que buscar trabajo fuera del mercado formal. La década del 90, marcada por una rápida estabilización macroeconómica y la rigidez de precios que imponía la Convertibilidad, se caracterizó por un importante crecimiento de la participación laboral y, dado el alto precio relativo del trabajo al capital, por una expansión del empleo informal y el desempleo.

A comienzos del milenio y tras la crisis por la salida de la Convertibilidad, la informalidad se ubicaba ya en el 43% del empleo total. La recuperación económica tras la crisis y la fuerte reducción de los salarios reales y los costos laborales unitarios fue acompañada por un crecimiento del empleo y una caída en la tasa de informalidad.

6 Los datos de informalidad por cuenta propia y, por lo tanto, de informalidad total, están disponibles desde 1993.

Gráfico 15. Argentina - Tasa de Informalidad asalariados y cuenta propia

Fuente: FIEL sobre la base de EPH (INDEC) y Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, a partir del año 2006, la informalidad, medida por los trabajadores registrados en la seguridad social, comienza un sendero descendente que se explica casi en su totalidad por el incremento en la registración de los trabajadores en los regímenes especiales, que, si bien fueron creados a fines de los 90, recién empezaron a expandirse años más tarde con el crecimiento de la actividad y la expansión sostenida del empleo público.

Estos regímenes especiales –que se introdujeron a fines de los 90, pero que comenzaron a expandirse año más tarde– están dirigidos a formalizar grupos de ocupados con bajos ingresos y tradicionalmente fuera de la seguridad social, como ser el servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia.

El régimen de Casas Particulares se introdujo en el año 1999 y permitió formalizar a los trabajadores domésticos con un aporte muy bajo –el 25% de lo que aporta a la seguridad social un trabajador que cobra el salario mínimo–, que permite acceder al sistema de pensio-

nes y al sistema privado de salud (obras sociales). El sistema tomó impulso a comienzos del 2000, cuando se incluyó la posibilidad de que los empleadores dedujeran del impuesto a las ganancias una parte de aporte.

Tras la introducción de este nuevo régimen, el número de trabajadores registrados de casas particulares pasó de niveles casi nulos (mil registros en 1998) a 287 mil en el 2011. De este modo, el servicio doméstico, que representaba el 0.7% de los asalariados registrados a comienzos del 2002, llegó al 3% en el 2011 y representó el 6% del incremento de los asalariados registrados.

En el caso de los trabajadores autónomos, la informalidad ha sido históricamente mucho más alta que entre los asalariados, lo que no impidió que también se registrara una caída sostenida de la informalidad facilitada por las políticas públicas de blanqueo. Ello comienza a revertirse a partir del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes –más conocido como régimen de Monotributo–, el otro régimen especial, también introducido en los 90, que persigue el objetivo de formalizar a cuentapropistas.

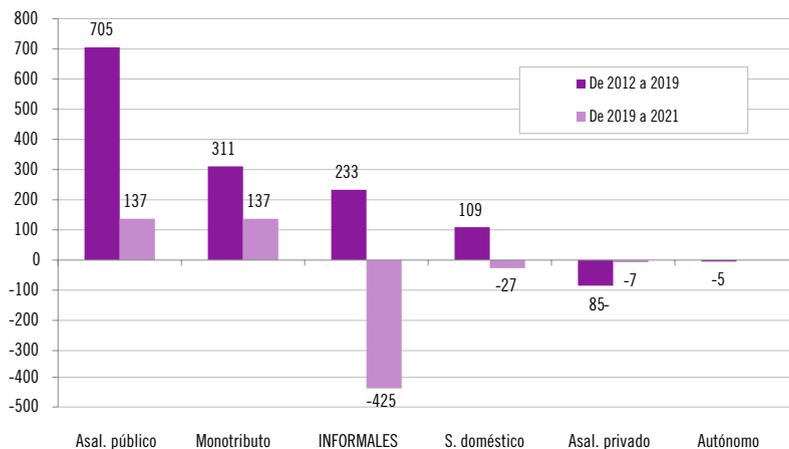
Este sistema establece una contribución que engloba el pago de impuestos, los aportes y contribuciones para la seguridad social y un pago para el sistema de obra social. La aparición del Monotributo generó el traspaso de muchos autónomos hacia el nuevo sistema, cuyo costo es sustancialmente inferior al régimen general, e incluyó entre el 2003 y el 2011 a poco más de 600 mil trabajadores por cuenta propia y asalariados informales, que a través de este sistema pudieron eludir los costos más elevados que habrían surgido como empleadores y obtener beneficios del sistema general para asalariados.

La incorporación de trabajadores independientes redujo la informalidad, medida por falta de cobertura de la seguridad social, desde el 80% a comienzos del siglo a poco más del 65% en el año 2011 –pico

de la actividad económica—. A partir del 2012, mientras la actividad se estancaba, la informalidad de los independientes continuó cayendo hasta el 51% en el 2019 y subió hasta el 57% en la etapa postpandemia.

Tanto el régimen de casas particulares como el monotributo son políticas que apuntan a brindar cobertura social a un amplio número de trabajadores cuya productividad está por debajo de la necesaria para poder, dados los impuestos al trabajo, las regulaciones laborales y del stock de capital per cápita, hacer frente a los costos de la formalidad. Es decir que los ingresos que generan son inferiores a los aportes necesarios para formalizarse en el régimen general existente.

El freno al crecimiento a partir de 2012 y los incentivos a salir del régimen general llevaron a un descenso de la proporción de trabajadores privados bajo el régimen de relación de dependencia. Es así como la porción de asalariados privados que contribuyen al empleo formal cayó en forma sostenida desde 56% a comienzos de 2012 hasta 48.4% a mediados de 2021. En el mismo período, el empleo público creció de 23.3% a 27.2% del empleo formal total, mientras que los independientes y personal doméstico formal crecieron de 20.9% a 24.4%.

Gráfico 16. Empleo: variación según categoría ocupacional -miles de puestos de trabajo-

Fuente: FIEL sobre la base de Ministerio de Trabajo e INDEC.

Registración versus empleo de baja productividad

Estos mecanismos de registración llevaron a que los trabajadores con cobertura de la seguridad social fueran cada vez más numerosos. Sin embargo, ello resulta en un cambio en la composición del empleo más que en un aumento de empleos de mayor productividad o, como suele decirse, empleos de mayor calidad.

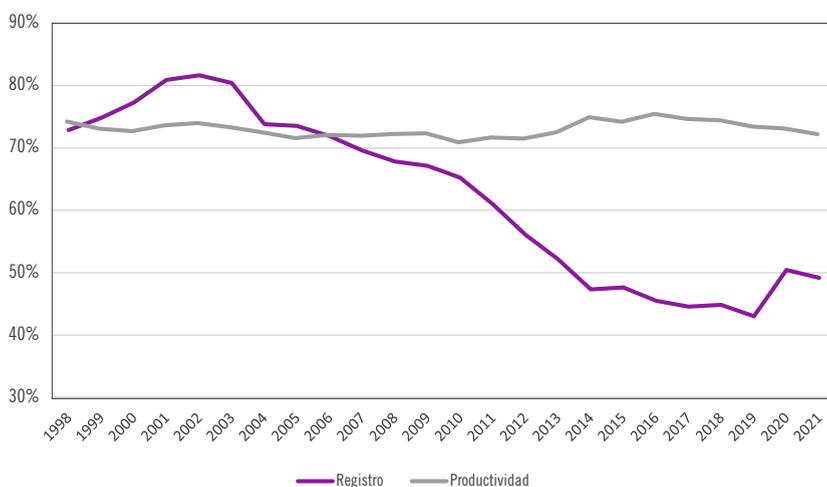
En la medición tradicional de informalidad, se considera informales a todos aquellos autónomos no profesionales que trabajan para sectores distintos al gobierno en establecimientos pequeños, es decir que estas características se asimilan a trabajos de baja productividad.

Siguiendo estos criterios, la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia no muestra prácticamente cambios en las últimas dos décadas. Mientras que en el año 2003⁷ la informalidad bajo es-

⁷ En 2003 la Encuesta Permanente de Hogares pasó a ser una encuesta continua, con diferencias metodológicas respecto de la EPH puntual hasta 2002. Para usar datos comparables, se evalúa la evolución desde el año 2003.

tos criterios ascendía a 73.3%, en el año 2021 se ubicaba en 72.2%, es decir que la mayor cobertura no implicó un cambio en las características del empleo. En el mismo período, la informalidad medida por registración se redujo desde el 73% al 49%. En otros términos, el aumento en la registración no implicó un cambio de productividad de los trabajadores independientes –aproximada por las características ocupacionales de los mismos–, sino que solamente implicó mayor cobertura.

Gráfico 17. Informalidad trabajadores por cuenta propia
Registro vs. productividad

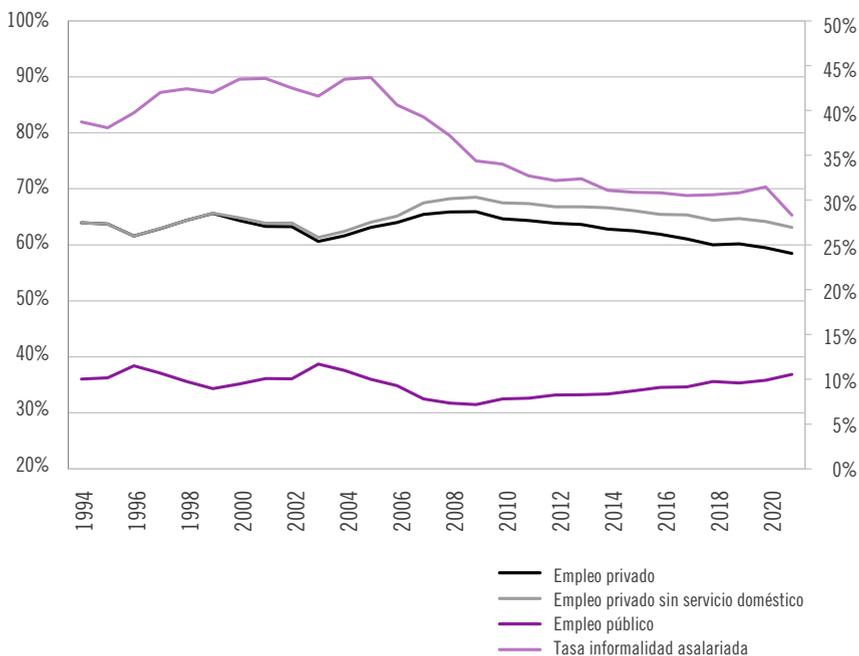


Fuente: FIEL sobre la base de Ministerio de Trabajo e INDEC.

Algo similar sucede en el caso de los trabajadores asalariados. La informalidad asalariada, en especial la informalidad asalariada en el sector privado, tiene un recorrido descendente. Sin embargo, gran parte de la caída es explicada por la registración de los empleados de casas particulares (servicio doméstico), que entre los años 2010 y 2015 explican entre 2 y 2.5 puntos de la reducción de la informalidad y desde el año 2016, más del 3%. También debe tenerse en cuenta que en los últimos años el crecimiento del empleo público ha contribuido a la

caída de la informalidad. En efecto, el empleo público pasó de representar el 31.5% del empleo formal en el año 2009 a 36.9% en el último año, lo que representó el 62.5% del crecimiento del empleo formal.

Gráfico 18. Composición del empleo asalariado registrado y Tasa de Informalidad



Fuente: FIEL sobre la base de Ministerio de Trabajo e INDEC.

Si bien todos estos regímenes especiales han logrado incorporar a la seguridad social a un porcentaje importante de trabajadores, este aumento de la formalidad no significa que la productividad sea mayor. Desde el año 2007, momento en que estos instrumentos toman fuerza, hay una ruptura entre la informalidad y la productividad. En este período se observa que a pesar de la caída en la informalidad (medida como registración), la productividad no ha crecido.

Gráfico 19. Productividad media e informalidad por registración



Fuente: FIEL, sobre la base de INDEC y Ministerio de Trabajo.

El mecanismo de formalización de la fuerza laboral no resulta sin costos –en términos fiscales– para el sistema, al tiempo que introduce costos de asignación por los incentivos que genera al alentar lo que se denomina el “enanismo” fiscal (empresas y trabajadores en unidades pequeñas, que escapan al régimen general). Los aportes de los trabajadores de estos regímenes especiales están muy lejos de los beneficios que recibirán al momento del retiro, pero, además, la brecha entre sus aportes y los beneficios –en este caso beneficio jubilatorio– es mucho más grande que la brecha que enfrentan otros trabajadores.

El subsidio implícito en estos regímenes puede verse a través de la relación aporte/beneficio en el sistema de pensiones. Tanto el monotributo como el régimen de casas particulares otorgan al momento del retiro el haber mínimo de jubilación. En el caso del monotributo,

esto es independiente de la categoría en la cual se está inscripto y, por lo tanto, del aporte realizado.

En el caso del monotributo en la categoría más baja (Categoría A), el aporte mensual al sistema de pensiones resulta ser un 4.9% del haber que le corresponderá al momento del retiro (haber mínimo). Para la categoría más alta (Categoría K), el aporte es del 12.6% del haber por recibir. En el caso de los trabajadores de casas particulares, el aporte es del 0.6% del haber que recibirá al retiro.

Estos porcentajes son bien diferentes de los que se aplican sobre los trabajadores en relación de dependencia. Un trabajador asalariado que percibe el salario mínimo y que al momento del retiro percibirá lo mismo que un monotributista o que un trabajador de casas particulares abona una tasa casi tres veces mayor que el monotributista que más aporta.

Se han definido así tres categorías diferentes de aportes al sistema que terminan otorgando el mismo beneficio final, lo que indica el subsidio que representan estos regímenes especiales y el incentivo que, por lo tanto, introducen a la registración laboral y, por dicha vía, a la reducción de la tasa general de informalidad, que termina resultando en una tasa “aparente” respecto de la que surgiría en un régimen unificado de aportes y beneficios.

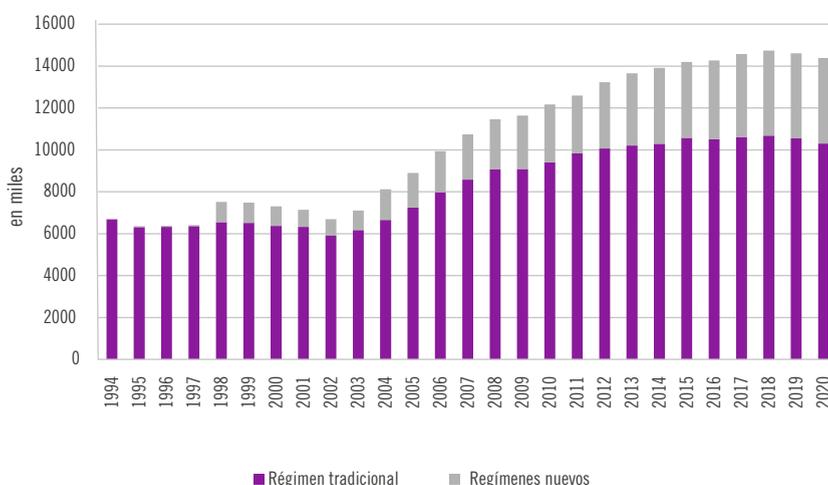
Tabla 1. Aportes al sistema de pensiones según categoría de aporte

	Categoría Monotributo		Casas particulares	Salario mínimo	Autónomos
	A	K			Cat. inicial
Aporte	\$ 1,262	\$ 3,274	\$ 147	\$ 8,854	\$ 8,641
Aporte como % del haber/aporte	4.9%	12.6%	0.6%	34.2%	33.3%
Años de aporte para acumular 1 año de jubilación	20.5	7.9	176.0	2.9	3.0
Haber jubilatorio	\$ 25,922	\$ 25,922	\$ 25,922	\$ 25,922	\$ 25,922

Fuente: FIEL.

La desaceleración de la economía a partir del 2012 concluyó en una nueva recesión y, tras un período de transitoria estabilidad (2016-17), las inconsistencias fiscales llevaron a una nueva crisis macroeconómica que se inicia en 2018 y se profundizó con la pandemia en 2020. Esta evolución dio lugar a una baja tasa de creación de empleos y a cambios en términos de la demanda de ocupaciones y de modalidades de empleo (asalariado o independiente, privado o público, formal o informal) que podría modelar la demanda de empleo de allí en más. Por las mismas razones, ello introduce cambios en la evolución de los ingresos reales en el tiempo.

Gráfico 20. Evolución del empleo según tipo de régimen previsional



Fuente: FIEL sobre la base de Boletín de la Seguridad Social (varios años).

A pesar de la desaceleración y la recesión durante un período de casi diez años de estancamiento (desde 2012), el empleo formal se mantuvo creciente, aunque a una tasa menor que en el pasado. Todo el crecimiento se dio a través de las nuevas modalidades de contratación (trabajadores independientes) y empleo público, lo que fue suficiente para mantener la tendencia decreciente de la tasa de informalidad –que no responde a mejoras en la productividad y los costos unitarios–.

Diferencias de productividad: diferenciales salariales

Las estadísticas muestran que, entre los trabajadores asalariados, los salarios en el sector formal son, en promedio, más elevados que los que se encuentran en el sector no registrado de la economía. Computando a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2019 el salario informal representa el 41.5% del salario formal. La evolución en los últimos años muestra un crecimiento hasta el 2011 –período de crecimiento económico–, que se mantuvo hasta el 2016 –a pesar de caídas en 2012 y 2016– y un deterioro entre 2017 y 2019.

Gráfico 21. Relación salario informal/formal



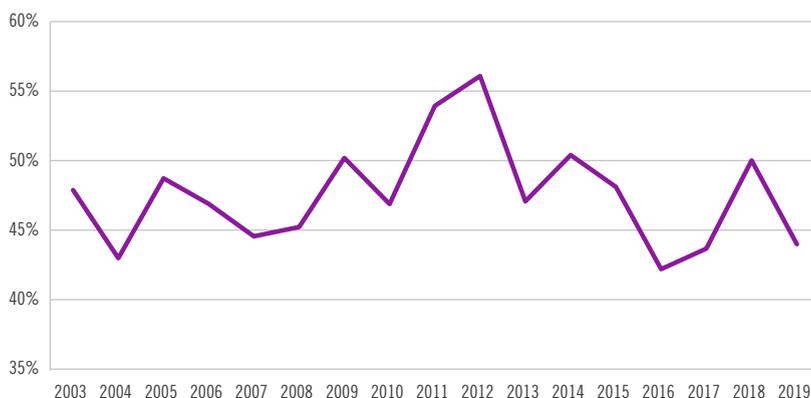
Fuente: FIEL sobre la base de EPH, INDEC.

Esta medida de salario total no tiene en cuenta la diferencia en el número de horas trabajadas en cada sector, y como el promedio de horas trabajadas por trabajadores informales suele ser menor, tiende a magnificar las diferencias entre formales e informales.

Cuando se consideran las diferencias entre el salario horario formal e informal, la diferencia es menor. Nuevamente, hasta el 2011, período en que la productividad laboral crece y la informalidad asa-

lariada registra una caída, la brecha entre el salario formal e informal se reduce.

Gráfico 22. Relación salario horario informal/formal



Fuente: FIEL sobre la base de EPH, INDEC.

La pregunta que surge es si los salarios en el sector formal son superiores a los salarios en el informal porque no hay migración hacia la formalidad, sector donde la protección al empleo y los beneficios no monetarios son mayores, o porque los salarios no terminan equiparándose.

Sin embargo, la migración de un sector a otro requiere que los trabajadores evalúen si su salario efectivamente es mayor en términos de su capital humano (definido en términos de educación alcanzada, experiencia, género, habilidades, etc.) y de las posibilidades de acceso (condiciones de la oferta). A partir de allí elegirán pertenecer al sector donde su salario esperado es mayor. En realidad, dados los programas sociales existentes, la comparación debería incluir los beneficios monetarios que se obtienen en la informalidad al momento de la elección.

Sin embargo, se observa que hay trabajadores que permanecen en la informalidad. Ello sugiere que, a nivel individual, el proceso

de acceso a la información es costoso y deja afuera del mercado a individuos que –de otra forma– accederían a la formalidad, o bien el salario neto que obtendrían sería inferior al que pueden acceder en el sector informal. O bien sugiere que, aun con características observables similares, existen características que no son observables, que hacen que los individuos que participan en el sector informal sean diferentes a los trabajadores en el sector formal.

Características observables de los ocupados

Un elemento para analizar al estudiar las brechas entre ambos grupos es la composición de estos. En la tabla a continuación se muestran las principales características para ambos grupos de trabajadores asalariados.

En primer lugar, la población ocupada en el sector informal es más joven. La edad promedio en el sector informal es poco más de cuatro años menor que los trabajadores del sector formal, diferencia algo menor en el caso de las mujeres.

Otra característica es la diferencia en el capital humano. Los trabajadores formales acumulan casi 2.5 años más de educación. Casi la mitad de los trabajadores informales no alcanzaron a terminar el ciclo secundario, mientras que este porcentaje es de solo el 21% en el sector formal.

En el caso de los trabajadores informales, la ocupación se concentra mayoritariamente en pequeñas empresas. Casi el 51% del empleo informal se ubica en empresas de menos de 5 empleados, mientras que en sector formal más del 50% está ocupado en empresas de más de 100 empleados. Finalmente, casi el 70% del empleo informal se encuentra en los sectores de comercio, restaurantes y hoteles, construcción, y transporte y servicios varios. Las tasas de formalidad e informalidad aportan información adicional sobre cómo se distribuye el empleo de acuerdo con cada una de las características.

Tabla 2. Composición del empleo formal e informal según características de los asalariados

	Formal	Informal
Composición por género		
Mujeres	55.6%	53.8%
Hombres	44.4%	46.2%
Edad promedio		
Hombres	41.13	36.00
Mujeres	41.44	39.09
Años de educación promedio		
Hombres	12.48	10.48
Mujeres	14.06	11.37
Composición asalariados por nivel educación		
Primaria incompleta	2.0%	5.1%
Primaria completa	9.0%	18.1%
Secundario incompleto	10.9%	23.8%
Secundario completo	28.2%	28.5%
Universitario incompleto	16.1%	13.4%
Universitario completo	33.8%	11.1%
Composición por tamaño de la empresa		
Hasta 5 empleados	8.5%	44.4%
de 6 a 25	10.3%	7.5%
de 26 a 100	30.0%	22.2%
de 101 a 500	38.8%	23.5%
más de 500	12.5%	2.5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

Tabla 3. Tasas de formalidad e informalidad según características de los trabajadores

	Formal	Informal
Por género		
Mujeres	58.9%	41.1%
Hombres	60.6%	39.4%
Por nivel educativo		
Primaria incompleta	27.9%	72.1%
Primaria completa	33.2%	66.8%
Secundario incompleto	31.5%	68.5%
Secundario completo	49.8%	50.2%
Universitario incompleto	54.6%	45.4%
Universitario completo	75.2%	24.8%
Por sector		
Agro	49.0%	51.0%
Minas y canteras	95.3%	4.7%
Electricidad, gas y agua	68.5%	31.5%
Industria	61.2%	38.8%
Construcción	22.1%	77.9%
Comercio, restaurantes y hoteles	46.9%	53.1%
Transporte, almacén y comunicaciones	35.9%	64.1%
Finanzas, seguros e inmobiliarias	75.3%	24.7%
Sector público	82.2%	17.8%
Educación y salud	81.7%	18.3%
Servicios varios	27.9%	72.1%
Profesionales	52.6%	47.4%
Administrativos	65.5%	34.5%
Servicio doméstico	19.5%	80.5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Las mujeres tienen mayor probabilidad de ser informales, aunque la diferencia se ha reducido en los últimos años. En el año 2010, la

diferencia entre la tasa de informalidad femenina y la de los hombres era 10 puntos mayor, cuando en la actualidad es de poco más de dos puntos.

También puede verse que a medida que crece el nivel educativo, la probabilidad de ser informal se reduce. Finalmente, se observa que hay sectores altamente formales, como minas y canteras y, en menor medida, el sector financiero. En cambio, el servicio doméstico, la construcción y el sector de servicios varios son altamente informales: más del 70% de la ocupación en estos sectores carece de cobertura social. Casi 18% de los que trabajan en el sector público se consideran informales. Estas variables se asocian con la elección que realizan los individuos entre el sector formal e informal, y con las posibilidades que enfrentan.

Para analizar el impacto de cada variable en la elección de los trabajadores se estimó un modelo Probit para la variable binaria indicadora del sector en el que trabaja el individuo: 1 si es formal y 0 si es informal. Las variables de control utilizadas son género, edad, rama de actividad, tamaño del establecimiento en que se desempeña, nivel educativo alcanzado y experiencia laboral. Otras variables fueron si el individuo es jefe de familia, si tiene un cónyuge que se desempeña en el sector formal. Los resultados confirman la hipótesis sobre la relevancia de estas variables en la localización sectorial del empleo, todas tienen los efectos esperados en magnitud y signo, y sus coeficientes asociados resultan estadísticamente significativos.

La estimación muestra que los hombres tienen mayor probabilidad de ser formales que las mujeres. A medida que aumentan los años de educación y la edad, la probabilidad de ser formal se incrementa. Lo mismo ocurre si el trabajador es jefe de hogar, está en pareja y su cónyuge es formal, y si se desempeña en los sectores de minas y canteras, electricidad, gas y agua o en el sector financiero. Finalmente, la probabilidad de formalización se incrementa con el tamaño de la empresa.

Tabla 4. Modelo Probit para la probabilidad de ser formal

Formal	Coef.	Std. Err	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Género	0.0667643	0.001	56.11	-	0.064432	0.0690966
Nivel de educación	0.0655172	0.000	421.13	-	0.0652123	0.0658221
Edad	1.18E-01	0.000	504.11	-	0.1172113	0.1181263
Edad 2	-0.0012383	0.000	-466.99	-	-0.0012435	-0.0012331
Situación marital	0.190087	0.001	163.01	-	0.1878015	0.1923725
Jefe	0.09859	0.001	90.68	-	0.096459	0.1007209
Dummy cónyuge formal	0.196431	0.002	129.35	-	0.1934547	0.1994073
Minas y canteras	0.9601185	0.013	72.73	-	0.9342436	0.9859934
Electricidad, gas y agua	0.0282739	0.005	5.17	-	0.0175649	0.0389829
Industria	-0.0886219	0.003	-29.58	-	-0.0944939	-0.0827498
Construcción	-1.002349	0.003	313.26	-	-1.00862	-0.9960774
Comercio	-0.3499755	0.003	-121.13	-	-0.3556384	-0.3443126
Transp., almacén y comun.	-0.4086332	0.003	-122.65	-	-0.415163	-0.4021033
Hoteles y restaurantes	-0.2611897	0.004	-73.90	-	-0.268117	-0.2542623
Financiero	0.0714611	0.004	17.18	-	0.0633089	0.0796133
Profesionales	-0.4918903	0.004	-130.03	-	-0.4993044	-0.4844761
Administrativo	0.0211669	0.004	6.05	-	0.0143057	0.0280282
Servicios	-0.0209913	0.003	-7.51	-	-0.0264705	-0.015512
Servicio doméstico	-1.078807	0.002	-542.69	-	-1.082703	-1.074911
Tamaño	0.0011181	0.000	405.38	-	0.0011127	0.0011235
Constante	-2.956184	0.006	-515.43	-	-2.967425	-2.944942

Fuente: elaboración propia.

Medición de la brecha salarial

Las diferencias en las características de los trabajadores explican gran parte de las diferencias entre los trabajadores de ambos sectores.

Una forma de medir las diferencias es estimar el diferencial salarial comparando salarios de individuos similares en cada uno de los sectores. Es decir, individuos que por su género, edad, nivel educa-

tivo, sector de actividad, etc. deberían percibir el mismo salario. En la medida en que existen diferencias entre ambos individuos, puede suponerse que esto está relacionado con características no observables, como la productividad. Esta metodología, propuesta por Ñopo (2004), se basa en algoritmos de *matching* (emparejar) entre individuos. Para cada individuo se genera su equivalente perteneciente al otro sector de la economía: para un trabajador del sector informal, se buscan todos aquellos individuos de iguales características (sexo, edad, educación, etc.) que trabajen en el sector formal de la economía, y sobre la base de estos se crea un individuo sintético cuyo salario (construido como el promedio de los casos *matcheados* o emparejados) es el salario que este trabajador percibiría si trabajara en el sector formal, y de esta forma se calcula la diferencia de ambos salarios horarios.

Entonces, puede encontrarse que la diferencia en los valores esperados del salario horario puede deberse a cuatro situaciones:

- i) las diferencias existentes entre dos grupos de trabajadores formales: los que pueden *matchear* con individuos en el sector informal y los que no. Es decir, que en el sector formal existan trabajadores que no tengan trabajadores similares en el sector formal.
- ii) las diferencias existentes entre dos grupos de trabajadores informales: los que pueden *matchear* con individuos en el sector informal y los que no. Es decir, que en el sector formal existan trabajadores que no tengan trabajadores similares en el sector formal.
- iii) diferencias en la distribución de características entre los trabajadores formales e informales.
- iv) diferencia que no puede ser atribuida a las características de los individuos. Esta parte se asocia a la existencia de características inobservables en uno u otro grupo de trabajadores.

Si todos los individuos tuvieran un *match* en el otro sector, i) y ii) serían cero y toda diferencia se explicaría por características observables o no observables.

La fuente de datos es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Desde el año 2003, la EPH se desarrolla como un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia trimestral. Se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. Dicha muestra está distribuida a lo largo del período respecto del cual se brinda información (el trimestre) y el relevamiento se desarrolla durante todo el año. El tamaño de muestra de este trimestre es de 25.466 viviendas distribuidas a lo largo de 31 aglomerados de todo el país.

La estimación se hizo sobre la población asalariada con ingresos no nulos en la ocupación principal. La misma se hizo para el año 2019 –es decir, un período previo a la pandemia–, para evitar superponer los efectos del COVID sobre el mercado de trabajo.

Las variables utilizadas para el *matching* fueron seleccionadas sobre la base de su relevancia en la determinación del salario del individuo y son las que probaron ser funcionales a la probabilidad de ser formal. Los resultados de las estimaciones para el año 2019 se muestran a continuación.

Δ es la brecha bruta, es decir, la comparación entre los salarios horarios promedio en ambos grupos. ΔF y ΔM son la parte de la brecha que se explica por las diferencias existentes entre los trabajadores que *matchean* y los que no *matchean* en el sector formal e informal respectivamente. La columna ΔX corresponde a la parte de la brecha salarial que puede explicarse por diferencias en la distribución de características entre los trabajadores de ambos sectores, es decir, la brecha porque los individuos son diferentes (diferentes edades, género, etc.). Finalmente, $\Delta 0$ es la parte que no puede explicarse por diferencias en las características de los individuos. Esta diferencia

que tiene que ver con las características inobservables en uno u otro grupo de trabajadores puede asociarse con la productividad de los mismos..

Tabla 5. Diferencias en el salario horario

	Variables utilizadas	Brecha bruta total (Δ)	Δ F	Δ M	Δ X	Δ O (brecha no explicada)
I	Género, edad y educación	102.49%	0.81%	0.38%	40.27%	61.03%
		(100.00%)	0.79%	0.37%	39.30%	59.55%
II	Género, edad, educación y otras características	102.49%	9.57%	0.91%	33.69%	58.32%
		(100.00%)	9.34%	0.89%	32.87%	56.90%
III	Género, edad, educación, otras características y sector de actividad	102.49%	23.58%	-1.54%	29.45%	51.00%
		(100.00%)	23.01%	-1.51%	28.74%	49.76%
IV	Género, edad, educación, otras características, sector de actividad y tamaño	102.49%	56.60%	3.07%	10.72%	32.09%
		(100.00%)	55.23%	3.00%	10.46%	31.31%

Fuente: elaboración propia.

La brecha bruta es del 102.5%, es decir, el salario horario en el sector formal más que duplica el salario. En el primer modelo se procede al *matching* de trabajadores sobre la base de tres variables: género, edad y educación. En este modelo, las características no observadas –en realidad no incluidas en la estimación– explican casi el 60% de la diferencia. Al ir agregando más variables, se comienza a comparar individuos cada vez más parecidos y, por lo tanto, la brecha no explicada se reduce. En el último modelo (IV), en el cual, además de las variables anteriores, se incluyen otras características individuales (jefe de hogar, si está en pareja o no), sector de actividad y tamaño de la empresa donde se desempeña, la parte no explicada se reduce al 32%.

Tabla 6. Brecha salarial formales/informales

	Brecha bruta total (Δ)	Brecha no explicada ($\Delta 0$)
1995-2001	79.77%	31.65%
2003	105.53%	32.08%
2007	121.91%	34.10%
2010	115.21%	28.39%
2019	102.49%	31.31%

Fuente: elaboración propia.

Dado que en la EPH se estima que los salarios captados corresponden a los salarios de bolsillo de los trabajadores, este resultado dice que en el año 2019 el 32% del salario neto estaría mostrando diferencias en la productividad de ambos sectores.

Sin embargo, podrían hacerse algunas correcciones. Los salarios más altos están sujetos al pago del impuesto a las ganancias, por lo que el salario neto que el trabajador percibe termina siendo más bajo –lo que reduciría la brecha–. Por otra parte, los trabajadores formales reciben beneficios que no tienen los trabajadores informales, como obra social y una jubilación mayor a la que pueden acceder los informales –que pueden acceder a una moratoria o a la PUAM–. Ello tiende a ampliar la brecha, que finalmente depende de los impuestos y cargas sobre los salarios, y de cuánto se valoran los beneficios de la formalidad por parte del trabajador.

Desde la perspectiva del empleador, lo relevante a la hora de contratar a un trabajador resulta ser el costo laboral. El costo laboral es lo que el empleador paga por cada unidad de mano de obra que contrata, y se compone del salario bruto más las contribuciones a la seguridad social.

Tabla 7. Aportes y contribuciones -% del salario bruto-

	Total	Contribuciones a la SS			Tax Wedge Salario neto/ Costo laboral	Tax Wedge Costo laboral / Salario neto
		Ganancias	Trabajador	Empleador		
1/2 Salario promedio	24.1%	0.0%	11.8%	12.2%	78.2%	127.8%
3/4 Salario promedio	35.7%	0.0%	14.0%	21.7%	64.3%	155.4%
Salario promedio	38.0%	0.0%	15.1%	22.9%	62.8%	159.3%
2 Salarios promedio	46.8%	5.4%	16.8%	24.7%	56.1%	178.1%

Fuente: elaboración propia.

En Argentina, los aportes y contribuciones son progresivos. En el caso de los aportes personales existen topes a los aportes, por lo que los salarios más bajos aportan porcentajes menores, en tanto que en el caso de las contribuciones patronales existe un mínimo no imponible, lo que genera también tasas crecientes.

Para el nivel de un salario medio, las tasas de aporte alcanzan a un 38%, lo que hace que el trabajador reciba (salario neto) un 62.8% de lo que le cuesta al empleador (costo laboral). Desde la perspectiva del empleador, el costo mensual por unidad de trabajo es un 59.3% superior a lo que este recibe.

En el sector formal existen costos adicionales, por ejemplo, el aporte al sistema de riesgos del trabajo, que difiere según la actividad, pago de adicional de vacaciones y otros costos contingentes, como los costos de despido.

Tampoco sería razonable suponer que en el sector informal los costos son cero. Algunas empresas los explicitan, por ejemplo, contratando seguros de riesgos del trabajo o pagando aguinaldo, pero, además, ante un caso de despido se puede enfrentar una demanda por indemnización.

Sin tomar los costos adicionales que podrían impactar en ambos sectores, el diferencial entre los costos de contratar un trabajador en cada uno de los sectores se calcula como:

$$CLf / Cli = wf / (1 - \text{aporte trabajador-ganancias}) * (1+tf) * (1+tf) / wi (1+ti) = \\ wf/wi * (1-a (1+tf)) / (1+ti)$$

Donde

tp = tasa aportes personas, g = tasa media de ganancias, tf =
tasa contribuciones patronales, wf/wi es la brecha salarial)

Para el nivel del salario medio de la economía

$$tp=15.1\%, g=0.0\%, tf= 22.9\% , wf/wi = \text{Brecha}$$

De este modo,

$$CLf / Cli = 1.313 \times 1.229 / 0.849 = 1,90$$

lo que significa que la relación entre los costos laborales es del 90%.

El empleador contrata un trabajador si lo que produce en el mes cubre el costo laboral mensual, lo que dice que el costo laboral tiene que ser al menos igual a la productividad. Por lo que el cociente entre los costos laborales sería el diferencial entre los costos laborales en cada sector.

$$CLf / Cli = Pmef / Pmei$$

Es decir, la productividad media de la mano de obra en el sector formal sería un 90% más alta que la del sector informal. Lo que significa que los trabajadores informales, aun con características similares, no entrarían en el sector formal porque su productividad no alcanza para compensar el costo que debe enfrentar la empresa por contratarlo y terminan ocupados en actividades que, dada la baja productividad, solo pueden cubrir el costo de la mano de obra evadiendo los impuestos al trabajo, lo que las convierte en empresas informales.

Si los impuestos al trabajo se reducen, entonces más empresas podrían cubrir el costo de la mano de obra con la productividad de

la mano de obra, lo que reduciría la informalidad. Alternativamente, cubrir los costos laborales –sin alterar los aportes– requiere aumentos en la productividad.

Los que permanecen informales

A pesar de la caída en la tasa de informalidad tanto de los asalariados –que pasó de un máximo de 43% a 31.5% en el último registro– como de la tasa de informalidad de los trabajadores por cuenta propia –que cayó de 80% a 57%–, un tercio de los trabajadores de Argentina siguen perteneciendo a la categoría de trabajadores informales.

Dado que los costos de registración a través del monotributo o como trabajadores de casas particulares es bajo, la pregunta es: ¿por qué una parte de la población en estas actividades se mantiene fuera de la formalidad?

No existe una única respuesta. Dejando de lado las actividades ilegales y la miopía que puede tener una parte de los agentes económicos, es probable que la productividad de este conjunto de trabajadores sea tan baja que los ingresos que generan no alcancen para asumir el costo de la formalidad.

Una alternativa es que el ingreso a un trabajo formal limite la percepción de programas y otros beneficios sociales. Argentina gasta 5.3% del PBI en programas de transferencias monetarias. Existen al menos diez programas nacionales que entregan dinero y un elevado número de programas de transferencias en especie o de asistencia. Además de estos, las provincias y los municipios tienen programas propios.

Los principales programas son:

- Asignación Universal por Hijo (AUH), que es un monto mensual por hijo menor de 18 años o con discapacidad. Lo cobran los trabajadores no registrados del servicio doméstico, monotributistas sociales y quienes reciben ingresos de algún programa de empleo o por desocupación.

- Asignación Universal por Embarazo (AUE): la pueden percibir mujeres desocupadas, trabajadoras informales, monotributistas sociales, trabajadoras de servicio doméstico registradas y mujeres inscriptas en alguno de los programas de empleo.
- Plan Nacional de Protección Social: asiste a hogares con niños y niñas hasta los 4 años de edad en situación de indigencia y/o extrema pobreza.
- Progresar: es una transferencia monetaria para jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que quieren terminar sus estudios obligatorios o iniciar su educación superior y que residen en hogares cuyos ingresos sean inferiores a 3 salarios mínimos.
- Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM): pensión no contributiva para mayores de 65 años que no cuenten con ningún otro beneficio.
- Proyectos productivos comunitarios (salario social complementario): complementa los ingresos de trabajadores vulnerables que se inserten en la denominada "economía popular".
- Pensiones no contributivas (Ministerio de Desarrollo Social): incluye pensiones de madres de 7 o más hijos, invalidez, vejez, etc., con la condición de no poseer ingresos ni otros recursos.
- Políticas alimentarias: el objetivo es cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos desde los 70 años en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

Un trabajador soltero que trabaje en las áreas de la economía popular y además estudie podría llegar a percibir un 80% del salario mínimo en carácter de transferencias, mientras que un trabajador casado con dos hijos de 4 años podría llegar a acumular casi 2 salarios mínimos en concepto de programas, en tanto que su pareja también podría percibir alguna asignación.

Finalmente, en el plano de la economía del crimen, están las personas que trabajan pero que además no quieren ser detectados por la administración tributaria, ya sea porque realizan actividades ilícitas o simplemente porque deciden evadir las normas.

4. Impacto del COVID

Reacciones de política y respuesta de los agentes económicos

La emergencia del COVID y las restricciones a la movilidad cambiaron las condiciones de los mercados laborales en todo el mundo. Lo que empezó como una crisis sanitaria tuvo un impacto mayor en términos de caída del empleo y de los ingresos.

Muchos países optaron por el apoyo estatal para mantener el poder adquisitivo de la población y amortizar la caída de la actividad económica y del empleo, pero uno de los obstáculos en la región de Latinoamérica es el alto nivel de informalidad en los mercados, que hace que un elevado porcentaje de la población se encuentre fuera del sistema de protección social, por lo cual se hizo difícil su identificación al momento de distribuir ayuda implementada debido al COVID.

En general, las políticas llevadas a cabo fueron ideadas con el fin de apoyar a los trabajadores cuyos ingresos disminuyeron de manera parcial o total por las restricciones. Asimismo, se buscó contener la pérdida de empleos, especialmente de puestos formales, tanto por la dificultad para recuperarlos posteriormente como porque ello implicaría pérdidas en la tributación y en las contribuciones a la seguridad social. De esta manera, se procuraba que la salida de la recesión fuera rápida y que las cadenas de valor no se interrumpieran o fueran dañadas significativamente por la pérdida del capital humano.

El impacto sobre el empleo y los ingresos en cada país fue distinto según las condiciones iniciales previas a la pandemia, tales como

la estructura productiva de cada país, la composición del empleo en cada sector de actividad, la tasa de informalidad y las restricciones a la circulación que se impusieron.

Los sectores más intensivos en mano de obra, como comercio, la industria manufacturera y el turismo, y aquellos con una mayor participación del empleo informal, fueron los más afectados ya que, dadas las características de la actividad, los trabajadores quedaron expuestos al contagio y, tratándose en muchos casos de actividades que solo pueden realizarse en forma presencial, fueron particularmente afectados por las restricciones a la movilidad por las cuarentenas y toques de queda.

Las medidas tanto sobre la movilidad como para preservar el empleo y proveer de ayuda a los sectores más vulnerables asociados con el trabajo informal fueron bien diferentes a lo largo de América Latina, como también lo fueron los resultados y el impacto sobre la economía, el empleo, la productividad de la economía, la informalidad y la pobreza.

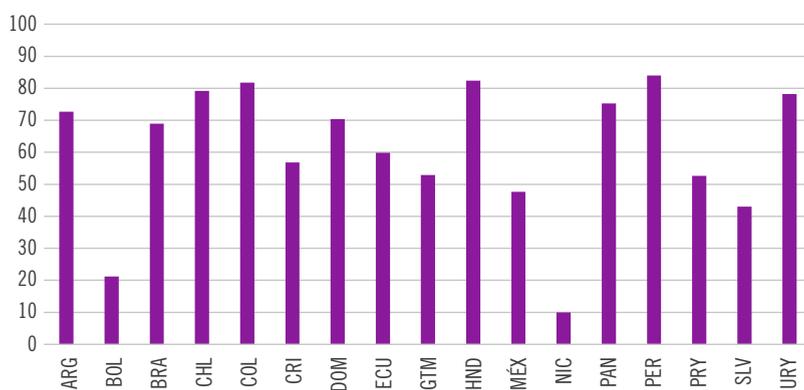
Todos los países implementaron medidas de aislamiento o distanciamiento social. Si bien en algunos países se iniciaron a fines de febrero de 2020, la mayoría de las restricciones a la movilidad se concentraron en la segunda mitad de marzo y hacia fin de ese mes se había completado el conjunto de restricciones que identificaría la cuarentena inicial.

Panamá, Bolivia y Ecuador fueron los países con mayores restricciones. En el otro extremo se encuentran Nicaragua, México y Uruguay, donde la cuarentena fue recomendada pero no obligatoria, aunque los tres cerraron las escuelas, pero por mucho menos tiempo que los demás. En la mayoría de los países la cuarentena fue general, aunque algunos países decidieron aplicarla solo en las regiones más afectadas. Todos los países cerraron las fronteras, salvo México y Nicaragua, con salidas más o menos lentas y diferencias notables entre países.

En la Argentina, al inicio de la cuarentena solo se permitió que trabajadores de actividades esenciales salieran de sus casas, y el resto de la población solo podía hacerlo para compras básicas. El aislamiento se prolongó por dos meses a nivel nacional y posteriormente se segmentó geográficamente, según la evolución de casos en cada provincia. De todas formas, los principales centros urbanos continuaron con aislamiento administrado y fueron permitiendo paulatinamente el retorno a determinadas actividades consideradas prioritarias. La duración de la cuarentena estricta impuesta en Argentina solo fue superada por Honduras en la región.

El Stringency Index de BSG de la Universidad de Oxford –que toma valores de 0 a 100– muestra que al inicio la rigurosidad de la cuarentena fue máxima en Argentina (y también en Honduras) y que a lo largo de todo el período la Argentina se mantuvo entre los países con mayor grado de aislamiento.

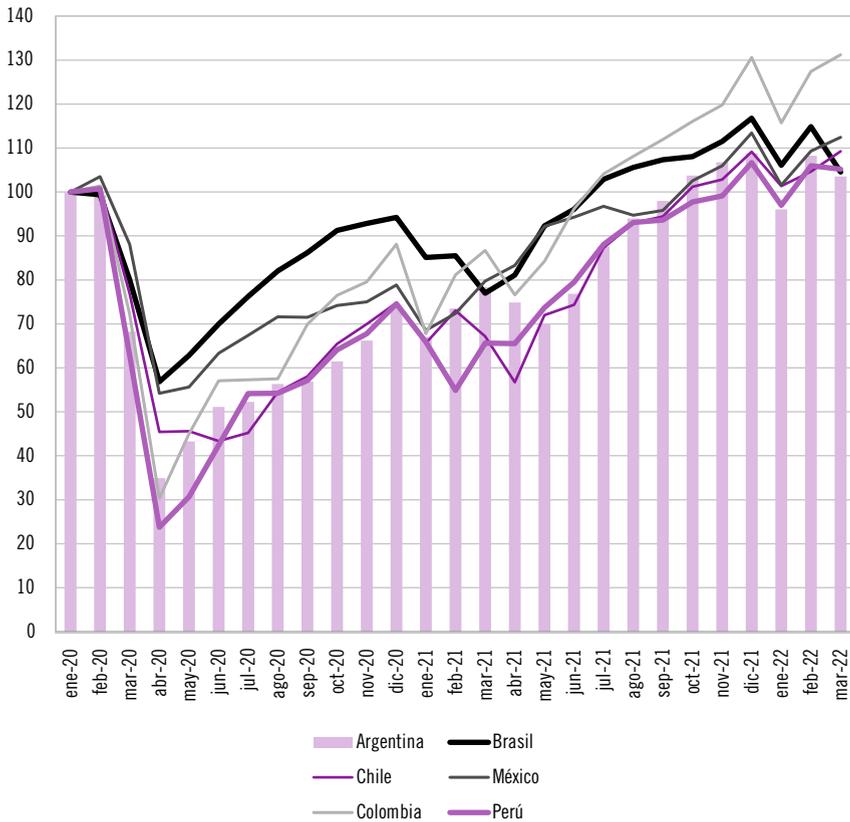
Gráfico 23. Rigidez de la cuarentena -marzo 2021-



Fuente: BSG, Oxford University.

Otras fuentes de datos (Google mobility trends y Apple) indican que la movilidad se mantuvo reducida, ubicándose entre los niveles más bajos de la región.

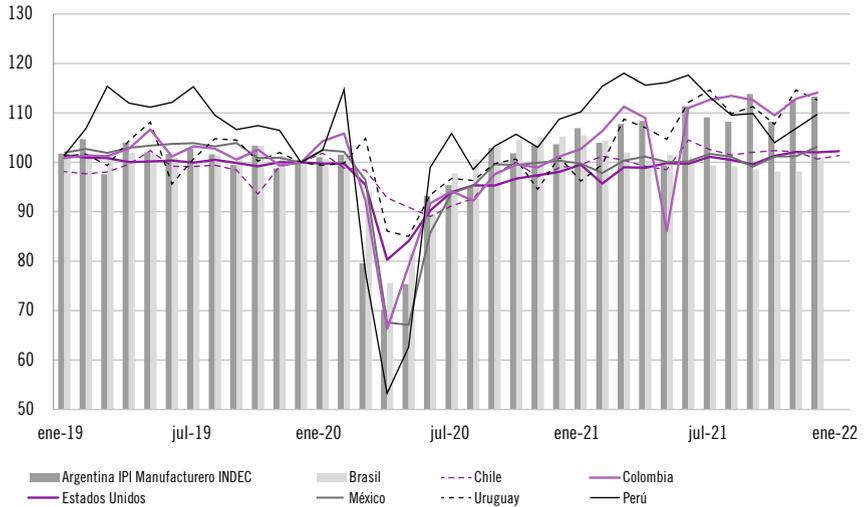
Gráfico 24. Google Mobility Trends (enero 2020 = 100)



Fuente: FIEL sobre la base de Google mobility trends.

En todos los países se observó a la salida de la pandemia un importante e inmediato rebote de la actividad manufacturera, con diferencias a partir del segundo trimestre de 2021, en que se observa que el rebote pierde dinamismo en Brasil y Argentina, mientras que México copia la evolución de los EEUU.

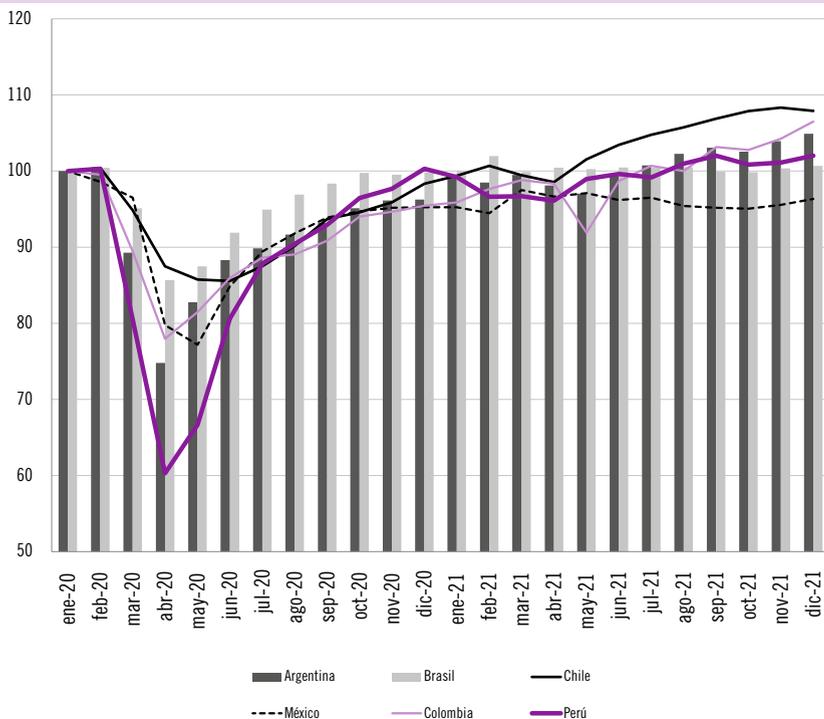
Gráfico 25. Evolución de la producción manufacturera
Países seleccionados - Índice base diciembre 2019 = 100



Fuente: FIEL.

En términos agregados, la mayoría de los países recuperaron los niveles de producto bruto total prepandemia, con diferencias que muestran algún retraso relativo en México y Argentina respecto de otros países que tuvieron un mejor desempeño (Chile y Uruguay en Sudamérica).

Gráfico 26. PBI mensual ajustado por estacionalidad -
Base enero 2020 = 100



Fuente: FIEL.

En lo que hace a las medidas para preservar el empleo formal, Brasil, Chile y Uruguay contemplaron la reducción de las jornadas laborales. En Brasil se llevó a cabo el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo, que permitió la reducción de la jornada o la suspensión temporal del contrato mediante acuerdo colectivo. En caso de reducción del horario de trabajo y del salario, se compensó la reducción en los ingresos del trabajador a través del seguro de desempleo, de modo de completar el ingreso. En el caso de la suspensión temporal del contrato, la compensación fue del monto total, salvo en el caso de las empresas grandes, que debían cubrir al menos 30% de dicho monto. Se estima que este programa tuvo un gran alcance en el mercado laboral brasileño, siendo que hasta noviembre

de 2020, 19 millones de trabajadores se beneficiaron, aproximadamente la mitad de ellos con reducción del horario laboral y la otra mitad a través de la suspensión temporal del contrato (BID, 2021).

Chile implementó la Ley de Protección al Empleo, que permitió a los empleadores suspender temporalmente los contratos de trabajo por acuerdo con sus empleados. En este marco se dictaminó que en el caso de los trabajadores que debían aislarse o que no podían realizar teletrabajo se les podía suspender el contrato de trabajo, pero manteniendo su vínculo contractual con la empresa. También se contempló la reducción de la jornada hasta en un 50%, situación en la que el empleador debía pagar la remuneración proporcional y el trabajador acceder al Seguro de Cesantía otorgado por el Gobierno.

Uruguay impulsó el Subsidio por Desempleo Parcial, dirigido a trabajadores del sector privado. La legislación laboral uruguaya ya permitía la compensación con seguros de desempleo a trabajadores temporalmente suspendidos, pero dada la emergencia sanitaria, se amplió el alcance de este beneficio para incluir a trabajadores del sector privado que enfrentaban la reducción de su jornada laboral.

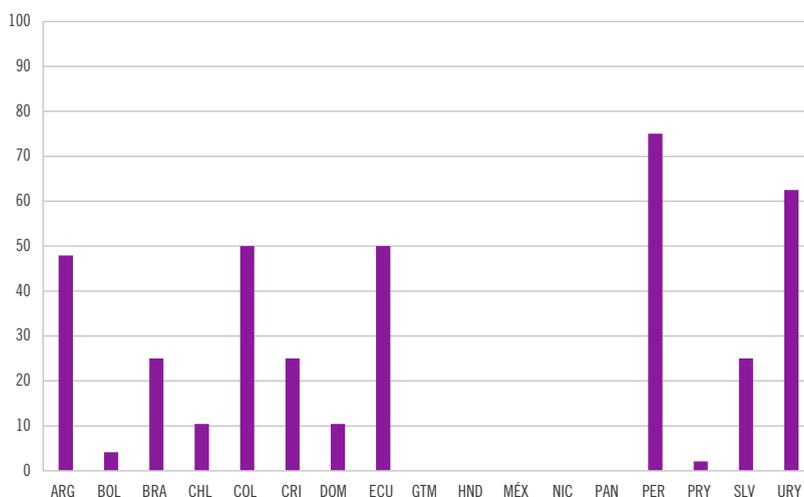
Chile y Perú diseñaron políticas para generar empleo. Chile implementó el Subsidio al Empleo "Regresa y Contrata" para incentivar tanto el regreso y contención de trabajadores con contratos suspendidos como la contratación de nuevos empleados. Esta política otorga beneficios a las empresas por cada trabajador reincorporado y subsidia cada nueva contratación. En Perú también se implementaron subsidios por cada trabajador contratado y, en el marco del Plan Arranca Perú, se intensificó la inversión pública en sectores económicos estratégicos para generar puestos de trabajo, tales como transporte y comunicaciones, vivienda y agricultura. Estas políticas buscaban promover nuevas contrataciones y la reincorporación de trabajadores desempleados durante la emergencia sanitaria.

Finalmente, fue transversal a los países analizados la implementación de políticas destinadas a aliviar la presión sobre las finanzas de las empresas. Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Paraguay incen-

tivaron la creación de líneas de crédito para pequeñas y medianas empresas cuya actividad se viera afectada por la pandemia. En Chile se promovieron beneficios tributarios para empresas vulnerables aceptando como gasto tributario todos los gastos asociados a enfrentar la contingencia sanitaria, tales como medidas para implementar el teletrabajo, productos de higiene y cobertura adicional en caso de aseguradoras. Perú, por otra parte, otorgó a las empresas prórrogas en el pago de tributos y admitió la suspensión y financiación de aportes a la seguridad social.

Respecto de medidas para sostener los ingresos de los trabajadores, Brasil implementó el programa de Auxilio Financiero de Emergencia. Esta medida buscaba compensar con transferencias monetarias los salarios de trabajadores informales, desempleados, microemprendedores individuales y empleados formales de ingresos bajos en relación con el salario mínimo. Chile implementó el Bono Clase Media para sostener los ingresos de trabajadores dependientes o independientes y empresarios individuales, además del Subsidio de Arriendo Especial Clase Media, que consistió en transferencias directas a aquellos trabajadores que acrediten cesantía o disminución de al menos el 30% de sus ingresos debido a la pandemia. También se buscó apoyar a los estratos sociales más vulnerables con el Ingreso Familiar Universal y el Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado, que incluyó ayuda económica para trabajadores remunerados al salario mínimo. Los últimos programas de subsidios coinciden con los implementados en Perú, donde adicionalmente se autorizó el retiro de indemnizaciones por desempleo a los trabajadores.

Algunos países no otorgaron ayuda a los hogares. En Bolivia y Paraguay, la ayuda fue mínima. Perú y Uruguay lideraron la ayuda a las personas.

Gráfico 27. Índice de ayuda a las empresas -marzo 2020-

Incluye pagos a quienes fueron despedidos, apoyo a los hogares y estímulos fiscales.

Fuente: BSG, Oxford University.

Las políticas de ingresos en Uruguay y Perú guardan estrecha similitud con las descritas anteriormente. En primer lugar, en Uruguay otorgaron seguros y subsidios por cese de actividad, que incluyeron préstamos blandos y subsidios para monotributistas y trabajadores no registrados, así como también se hicieron transferencias a hogares de extrema vulnerabilidad con el programa Tarjeta Uruguay Social. De la misma manera, en Perú se otorgaron subsidios a trabajadores suspendidos y a trabajadores formales de bajos ingresos. También se otorgaron subsidios a trabajadores informales vulnerables y cuenta-propistas a través de los programas Pytyvo y Ñangareko.

Argentina implementó una transferencia corriente –Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)– destinada a desempleados, trabajadores informales, monotributistas de bajas categorías y trabajadores de casas particulares, que fue la población más afectada en materia de ingresos. También se incrementó el monto del subsidio por desempleo.

A los cuentapropistas y a las pequeñas empresas se los benefició con prórrogas en la suspensión de exclusiones y bajas de oficio por falta de pago de sus obligaciones como monotributistas. Por otra parte, también se buscó proteger los ingresos de los empleadores formales brindando incentivos a entidades financieras para que incrementaran los créditos a micro, pequeñas y medianas empresas para el pago de sueldos. Asimismo, se otorgaron prórrogas de vencimiento de deudas para que dichas empresas pudieran priorizar el pago de nóminas salariales.

A diferencia de Chile y Uruguay, para proteger el empleo formal se implementó la prohibición de despidos y suspensiones. Cabe observar que desde dos meses previos a la pandemia, el costo del despido se duplicó. La medida se justificó en ese momento por la debilidad que presentaba el mercado laboral en términos de creación de empleo. Esta medida logró que el empleo en el sector formal no se desplomara como en otras experiencias. Sin embargo, a pesar de la prohibición durante los primeros meses de la cuarentena, se registraron 300 mil suspensiones promedio –mientras que en la crisis del 2001 el promedio de las suspensiones había sido de menos de 15 mil por mes–. Si bien la medida fue efectiva en materia de empleo formal, repite una señal negativa al mercado de trabajo, en la medida en que anticipa que no es posible realizar ajustes de empleo en tiempos de crisis. La misma podría dar lugar a una caída de contratos al levantarse la medida, y reducir la tasa de incorporación de nuevos empleados cuando la economía se recupere.

Otra medida fue la introducción de un subsidio directo al empleo a través del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el cual otorgó a las empresas el pago de hasta el 50% del salario del trabajador, con un tope de dos salarios mínimos. Con el correr del tiempo, este programa se amplió para brindar créditos a empresas perjudicadas por la pandemia a tasas diferenciales según su facturación y se mantuvo como apoyo a los sectores económicos más afectados, tales como turismo, deportes, entretenimiento y cultura. Además,

se permitió la reducción temporaria de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales. A fines de 2021 se mantienen las restricciones a suspensiones y despidos, y la duplicación del costo de las indemnizaciones, a pesar de la recuperación observada en el mercado laboral.

Pandemia y empleo

Las políticas adoptadas para impedir la difusión de la pandemia repercutieron rápidamente en el mercado de trabajo, pero el impacto fue diferente en cada país, según la rigidez de las regulaciones laborales existentes, la rigidez de las medidas adoptadas, los instrumentos para apoyar a las empresas y, también, el nivel de informalidad y de productividad previo.

La cuarentena impactó de lleno en materia de actividad y empleo al inicio, cuando el cierre de actividades (*lockdown*) fue casi total, lo cual en la mayoría de los países se evidenció en el segundo trimestre del 2020. A partir de allí, las medidas fueron flexibilizándose de a poco y el empleo, junto con la actividad, fue recuperándose.

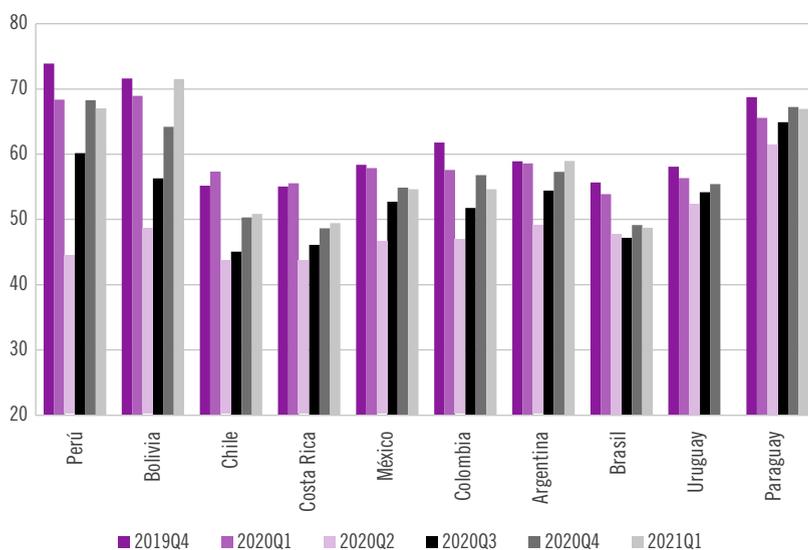
El empleo informal se caracteriza por baja productividad y la precariedad de las tareas, por lo cual no sorprende el fuerte impacto que tuvieron los cierres durante la pandemia sobre esta porción del empleo, y la rapidez de la recuperación en la salida. Por otra parte, se trata de un empleo más flexible, dado que no está sometido a reglas formales para la contratación, por lo cual el ajuste fue rápido y contribuyó a que los países con alta informalidad tuvieran una contracción mucho más severa durante el pico de la crisis.

Perú fue el país de la región con mayor caída, muy superior a la del resto. La tasa de empleo –que mide la relación entre el empleo y la población– cayó 24 puntos porcentuales. En Perú, eso representó una caída del 43% en el empleo total.

Costa Rica, México y Colombia tuvieron caídas del empleo de entre el 18 y el 22%. Chile y Ecuador mostraron una reducción de al-

rededor del 15%, Bolivia del 13.6% y el resto por debajo del 10%. La menor caída se registró en Uruguay (3.4%). La Argentina, con una reducción del 18%, se encuentra en el grupo de los países con mayor caída, aunque lejos de Perú.

Gráfico 28. Evolución de la Tasa de Empleo durante la pandemia
Países seleccionados de Latinoamérica

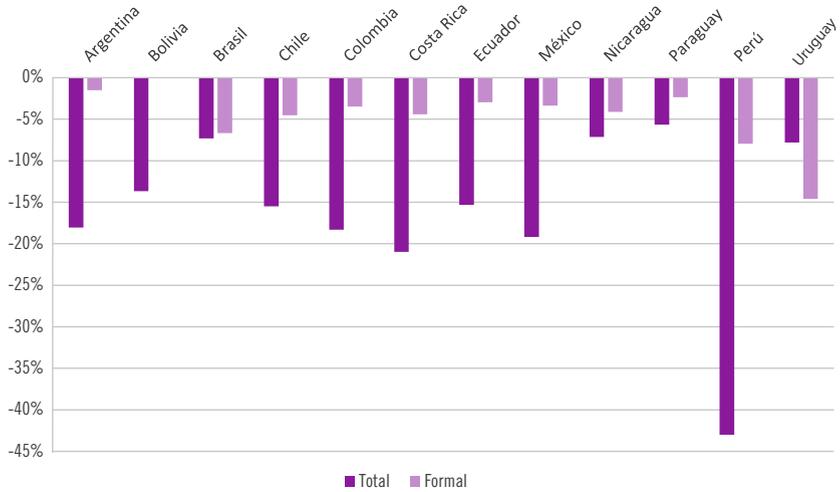


Fuente: FIEL sobre la base de OIT.

Un dato para destacar es el comportamiento diferente entre el sector formal y el informal. La ayuda económica brindada por los Estados a las empresas, los costos del despido, los costos de contratación y entrenamiento, unidos a algunas restricciones establecidas durante la pandemia, ayudaron a sostener el empleo formal, por lo que la caída en el empleo registrado fue muy inferior a la caída del empleo total, lo que revela que el ajuste del empleo se concentró principalmente en el sector informal.

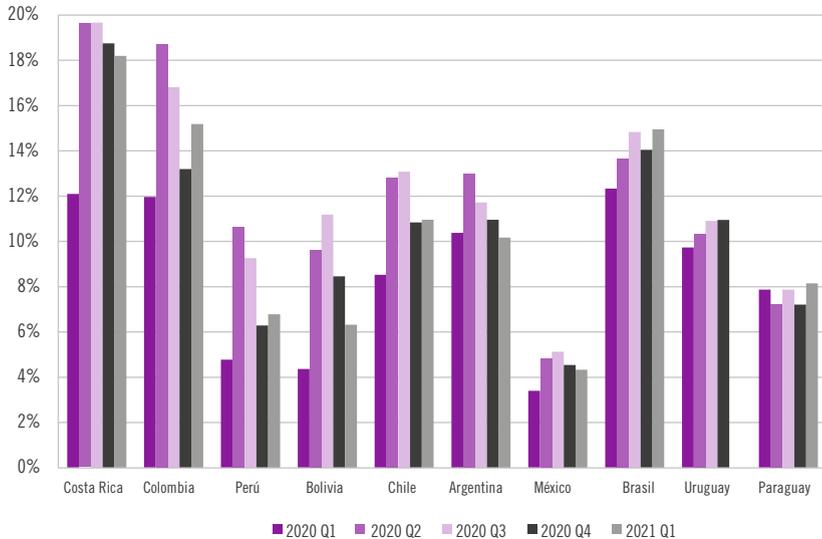
La caída del empleo se tradujo en un aumento en la tasa de desocupación. Sin embargo, la magnitud fue diferente en los distintos países, acorde con cambios en las tasas de participación laboral.

Gráfico 29. COVID: impacto inicial sobre el empleo



Fuente: FIEL sobre la base de OIT.

Gráfico 30. Evolución de la Tasa de Desocupación Países seleccionados de Latinoamérica en porcentajes

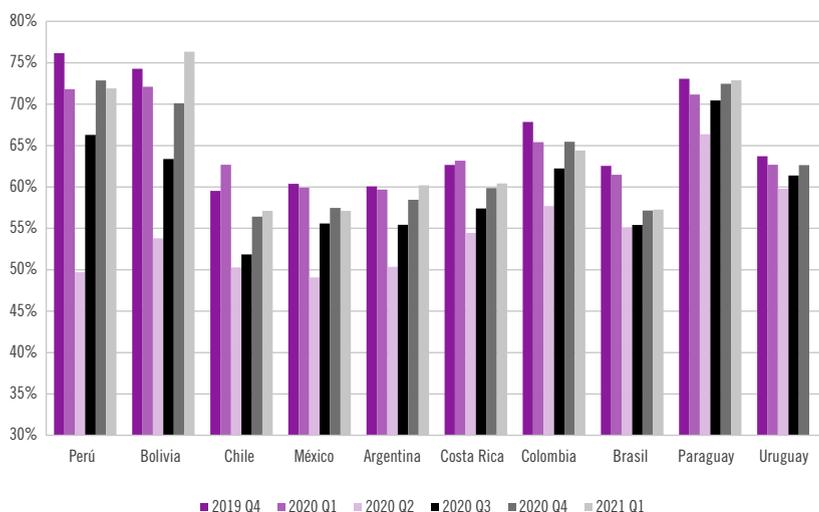


Fuente: FIEL sobre la base de OIT.

Los mayores incrementos se registraron en Costa Rica, Colombia, Perú y Bolivia; en estos dos últimos, la tasa más que se duplicó. Las menores reducciones al inicio de la cuarentena se dieron en Uruguay y Paraguay, con aumentos menores al 1%. Argentina, con una contracción de 2.7%, se encuentra en un nivel intermedio de ambos grupos.

Como se mencionó, la caída en la desocupación fue en muchos casos atenuada por la caída en la oferta de trabajo, que se vio afectada por decisiones de los individuos y por las restricciones a la movilidad, que limitaron las posibilidades de participar activamente en la búsqueda de empleo.

Gráfico 31. Evolución de la Tasa de Actividad
Países seleccionados de Latinoamérica en porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de OIT.

En Perú, donde el empleo cayó 43%, el desempleo solamente se elevó 5.9 puntos debido a la enorme caída en la oferta de trabajo: 22% de quienes trabajaban o buscaban trabajo dejaron de hacerlo al comienzo de la pandemia. Algo similar se encuentra en Bolivia, donde la caída de la tasa de actividad contuvo la tasa de desempleo. En

Argentina, la tasa de actividad cayó 9.3 puntos, lo que contribuyó a que la tasa de desocupación creciera apenas un 2.7%. Sin contracción en la oferta de trabajo, la desocupación hubiera llegado a 21%.

En el tercer trimestre del 2020, cuando las medidas de aislamiento comenzaron gradualmente a relajarse, la actividad comenzó a recuperarse, con ello, también el empleo, pero aún hacia fines de 2021 los niveles de ocupación distan de haberse recuperado completamente. Solo en Bolivia la tasa de empleo supera la previa al inicio de la pandemia. En Argentina, ello ocurre para la población de 15 a 64 años. Si se considera la tasa de empleo general, es decir, considerando la población total, la tasa de empleo se encuentra por debajo de cualquier registro entre 2017 y 2019.

5. Conclusiones

El análisis indica que la definición de informalidad en términos legales resulta de valor heurístico para entender uno de los determinantes de la dualidad que ofrece el mercado laboral en muchos países, en particular en la Argentina. En efecto, al establecerse una normativa general por vía de la registración, se identifica estadísticamente una parte de la población ocupada que opta por no estar registrada o que está excluida de la formalidad –por sus condiciones de baja productividad, que no le permiten alcanzar a cubrir los costos netos de la registración–.

Sin embargo, la extensión de la cobertura legal a poblaciones que pagan costos inferiores a los beneficios desvincula la relación de la informalidad con la productividad, ya sea de carácter asalariado o independiente, y con ello la definición pierde su capacidad de identificar diferencias entre poblaciones –excepto respecto de quienes optan por no estar registrados–.

Los procesos de extensión masiva a todos los ocupados de normas legales en lo laboral, previsional y tributario diseñadas para actividades de productividad media y alta han significado incluir nominalmente como trabajadores “formales” a una porción de la población ocupada que –con bajos niveles de calificación e integración a los mercados mundiales y bajo nivel de productividad– no satisface las condiciones generales que se exigen para ser formal, excepto para el caso que se le exceptúen o rebajen las condiciones de acceso.

La extensión nominal, sin cambiar las condiciones de acceso en el pasado –en particular el proceso masivo desarrollado a mediados del siglo XX–, determinó en el caso argentino la aparición de una por-

ción de población ocupada que no accedía en forma real a los beneficios laborales (asalariados informales, trabajadores independientes) y/o previsionales (por haber permanecido en la informalidad en la etapa activa o por baja densidad de cotizaciones formales). Las (precarias) mediciones históricas de informalidad legal sugieren un nivel relativamente alto ya durante la década de 1950, con ciclos marcados de aumento durante las crisis (mediados de los 90 y tras la ruptura de la convertibilidad) y de reducción durante las expansiones (que parten con fuerte corrección a la baja de los costos laborales unitarios, facilitando la formalización).

La tendencia declinante que se observa en la informalidad legal en las últimas dos décadas no refleja, por lo tanto, necesariamente un cambio en términos de la capacidad de la población ocupada para sostener mayores niveles de formalidad asociados a los beneficios que ello habitualmente implica. Los subgrupos de población ocupada que presentan reducción pronunciada en la tasa legal de informalidad en este período (trabajadores independientes y de servicio doméstico) no se asocian con cambios en las condiciones de productividad de esas actividades, sino con un mayor cumplimiento legal y tributario, que se verifica en el ciclo de expansión económica y luego en períodos de bajo crecimiento tras reducirse las condiciones de acceso a la formalidad.

Por lo tanto, la descripción de la informalidad laboral y empresarial sobre la base del criterio de registración pierde poder explicativo cuando aumenta la cobertura (previsional y laboral) hasta volverse universal: en esa situación, prácticamente todos los ocupados serían formales, aun cuando las características que definen su actividad –y que se engloban en su nivel de productividad e ingresos asociados– no han cambiado respecto del pasado. El *cluster* o grupo de trabajadores formales pierde homogeneidad respecto del *cluster* alternativo de trabajadores informales. La utilización del concepto de formalidad se reduce hasta eventualmente perder su capacidad taxonómica, que queda limitada a considerar como informal a la población en ac-

tividades de muy baja productividad sin integración a los mercados y actividades ilegales.

La literatura ha destacado que existe una asociación fuerte entre el capital humano acumulado en un individuo, su productividad e ingresos y su probabilidad de tener un empleo formal. En el capítulo 3 se ha presentado evidencia sobre el caso argentino, revelando, sin embargo, que las fuentes de las diferencias de ingresos que se encuentran entre formales e informales van más allá de las características observables, en particular el capital humano de los individuos. En efecto, las diferencias de ingresos horarios persisten aun luego de controlar por características de capital humano (edad, género, educación, experiencia laboral) y del sector en que se desempeñan (rama de actividad, tamaño del establecimiento). El tema es relevante, ya que no podemos asociar informalidad solo con estas dimensiones de oferta (capital humano) y demanda, sino que aparecen otros factores que pueden inducir a la "solución" de informalidad que observamos.

Ello plantea la cuestión de indagar en qué medida otros factores –incluyendo programas sociales y otras transferencias públicas que se han extendido en las últimas décadas– actúan como efecto ingreso en el hogar deprimiendo la tasa de participación directa de algunos miembros del hogar o su participación a través de empleos formales. Ello puede ocurrir como impacto directo –efectos ingreso que reducen la participación laboral– o impactos indirectos –se eligen empleos informales porque determinados servicios o ingresos se obtienen solo en la medida que se mantiene el carácter informal del empleo, o se perciben en cualquier caso y, por tanto, se selecciona la alternativa de empleos informales–.

El objetivo de lograr una cobertura universal que se financie con un sistema contributivo requiere un vínculo entre aportes y beneficios. El diseño contributivo de la seguridad social se basa, en efecto, en dar cobertura a los trabajadores a través de un aporte de magnitud tal que logre financiar los beneficios –presentes y futuros– que la seguridad social brinda. Esto requiere que la productividad de los

individuos –como medida del ingreso que genera– sea tal que permita cubrir el salario y los costos asociados. Uno de dichos costos es el pago de las contribuciones a la seguridad social.

Surge de esto que la formalidad tiene tres componentes asociados: la productividad, los beneficios que se pretenden cubrir y los aportes por parte de los empleados y los empleadores.

Si los beneficios son altos, se requieren aportes más elevados y/o una productividad también más alta. En la medida en que la productividad sea menor que la necesaria para cubrir los costos de la formalidad, o bien la población de menor productividad queda excluida del mercado de trabajo –desempleada– o bien se ubica en actividades que evaden costos que no pueden afrontar, y quedan los trabajadores sin cobertura, es decir, en la informalidad.

Esto implica que, dado el nivel y distribución de la productividad de un país, existe un nivel de beneficios que pueden financiarse a través de aportes para lograr una cobertura amplia. La cobertura será tanto mayor –dada la productividad– cuanto menores los costos de acceso a la formalidad. A su vez, cuanto menores los aportes que se destinen a financiar la seguridad social, menores deberían ser los beneficios para mantener el sistema en equilibrio. El único escape a esta alternativa –excluyendo la suba de impuestos asignados a este fin– es lograr incrementar la productividad de la mano de obra.

El ingreso de trabajadores con aportes inferiores a los que pueden “comprar” los beneficios de la seguridad social introduce un problema adicional: el importante crecimiento de este grupo de bajos niveles de productividad llega a representar en la Argentina más del 25%. Ello eleva la cantidad de beneficiarios con bajos aportes, lo que desfinancia la seguridad social y genera un problema estructural para el fisco, ya que una vez otorgados los beneficios resulta políticamente impracticable su eliminación. Como consecuencia de ello aparecen los intentos de equilibrar el presupuesto reduciendo el beneficio promedio, redistribuyendo desde beneficiarios de aporte pleno a beneficiarios de aporte reducido o nulo, o asignando recursos

tributarios extraordinarios que aparecen como ingresos asignados (*earmarked*) del sistema. Tales decisiones reducen los beneficios esperados de quienes aportan, ya sea en forma directa porque se reduce la relación de aportes a beneficios, o en forma indirecta porque se introducen impuestos que gravan con mayor peso a trabajadores formales (impuestos patrimoniales, progresivos sobre los ingresos, sobre transacciones financieras, etc.).

6. Recomendaciones

El análisis sugiere que superar el problema de la informalidad y la baja productividad requiere adentrarse en múltiples dimensiones, que implican la reorganización de los mercados de trabajo y de los mecanismos de la seguridad social. Un relevamiento de tales dimensiones incluye las siguientes cuestiones.

1. *Crecimiento y empleo de calidad.* Dados los parámetros actualmente vigentes en materia laboral y de seguridad social, es de prever que una economía en crecimiento genere oportunidades de empleo formal que permitan absorber buena parte del crecimiento de la oferta laboral. El “escape hacia adelante” que implica acelerar la tasa de creación de empleos formales solo puede darse en un contexto de crecimiento alto y sostenido (al menos una década de crecimiento a tasas de 4% promedio anual), que se asocie con elementos de prudencia macroeconómica (fiscal, monetaria, salarial y regulatoria) que aleje el fantasma de crisis periódicas de deuda y estanflación. El “escape hacia adelante” requiere en forma imprescindible un esfuerzo político mayor para implementar una economía abierta y competitiva, que logre cohesión social asegurando la extensión de los beneficios del crecimiento a todos los ciudadanos que contribuyen con su esfuerzo al desarrollo de la sociedad.

La solución de “escape al futuro” puede dar lugar a un cambio dramático en lo que hace a la creación de empleo privado de calidad, si se tiene en cuenta la paupérrima experiencia de la última década de la Argentina, en que el empleo asalariado formal privado directamente se estancó. Absorber el crecimiento de la oferta anual implicaría pasar a tasas de crecimiento del empleo formal asalariado privado del 3.9%

anual –ya registradas en algunos momentos del pasado– pero sostenidas en el tiempo, y con una estabilización (o reducción) del empleo en categorías protegidas –como el empleo público–.

Está claro que la solución de escape tiene costos y beneficios políticos que deben ser evaluados frente a las otras alternativas de reformas parciales en algunos mercados (o de no reforma) que den lugar a un comportamiento macroeconómico menos sólido y de bajo crecimiento, como el observado hasta el presente. Dado el bajo nivel de productividad y el desorden institucional, es probable, sin embargo, que se pueda alcanzar una mejora macroeconómica sustancial a partir de un programa económico-social plurianual de reformas, que reciba el acuerdo de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, para el reordenamiento macro y microeconómico. El desorden macrofiscal y monetario que caracteriza a la economía argentina limita el crecimiento de la productividad, al proliferar las actividades de baja productividad e ingresos, lo que está en la base de la caída de los salarios reales en la última década. El reordenamiento macroeconómico y regulatorio debería incluir reformas en muy diversos campos de la economía: reducción del gasto público, política tributaria, política monetaria y financiera, apertura comercial, regulación competitiva de los servicios públicos, reforma laboral, de la seguridad social y de las políticas sociales, y en áreas no estrictamente económicas –reforma de la justicia, la educación y la salud–. La solución “de escape” es intensamente demandante de reformas institucionales, porque con ella se evita profundizar el sendero de deterioro en que se encuentra actualmente la economía argentina.

2. *Incentivos a la formalidad.* Como se desprende del análisis realizado, los incentivos a la formalidad requieren trabajar en tres frentes que imponen costos; no solo los costos monetarios, sino también los que imponen las regulaciones, productividad y beneficios.

2.1 *Costos.* Como se desprende de este trabajo, los costos no solo se refieren a los costos directos, como son los impuestos sobre el trabajo en especial y la tributación sobre las actividades económicas en

general, sino que también incluyen costos indirectos, como ser las regulaciones que afectan al trabajo y a la actividad, que afectan la formalidad de las empresas y, por derivación, el empleo. En este sentido, los puntos sobre los que se debe trabajar son:

2.1.1 *Reducción de la cuña salarial.* Elevados niveles de cuña salarial –impuestos y contribuciones que generan una brecha o cuña entre el costo laboral o gasto bruto salarial abonado por la empresa y el ingreso neto que percibe el trabajador– introducen un incentivo a mantenerse en la informalidad, ya que al evadir la brecha la empresa podría tener un costo menor y el trabajador, un salario de bolsillo mayor. Menores impuestos reducen la brecha y, por lo tanto, el incentivo es menor.

La experiencia indica que la caída de la cuña debe ser percibida como algo permanente y no transitorio, ya que, de otra forma, la reducción de las cargas laborales solo impone un costo fiscal sin impacto significativo en la demanda de empleo formal.

2.1.2 *Flexibilización de los mecanismos de contratación,* que se incluye entre las regulaciones que indirectamente afectan los costos. Argentina tiene costos de despido altos en relación con el resto de países emergentes y de la región. La literatura señala que uno de los objetivos de la indemnización es, por un lado, la penalización a la empresa que tiene una alta rotación y, por otra parte, un mecanismo de protección del capital humano del trabajador que pierde el empleo. Esto último se refiere a que la indemnización otorga fondos que permitan subsistir mientras el trabajador se realocaliza en un empleo acorde a sus capacidades y que no se sienta presionado a aceptar un empleo con menores requerimientos, lo que, de generalizarse, terminaría reduciendo la productividad general. Esto debería poner un límite al tiempo que se financia la realocalización del trabajador. Argentina no tiene este límite –ya que la indemnización es de un salario por año trabajado, sin tope–, lo que significa que, por ejemplo, a un trabajador con 24 años de antigüedad se le paga un tiempo de búsqueda de dos años, lo cual eleva la tasa de

desempleo –al reducir el “costo de la espera”– y constituye un monto que eleva los costos del trabajador argentino en la experiencia comparada. Como referencia, en Chile rige un tope de 11 salarios o 330 días. Una alternativa es el reemplazo del mecanismo de indemnización por un seguro de desempleo, que tiene la ventaja de eliminar los sobrecostos legales del despido, a un costo promedio por empleado probablemente mayor. Por otra parte, los límites a la indemnización reducen el incentivo del trabajador a forzar un despido al final de su carrera.

Si bien el mecanismo de indemnización tiene ventajas sobre un seguro ya que aquel penaliza proporcionalmente a las empresas en términos de frecuencia de despidos, altos costos de despido no hacen más que desalentar la contratación, lo que genera que las empresas posterguen la incorporación de personal el mayor tiempo posible o alternatively pongan altos requisitos de entrada –elevando la demanda de experiencia previa–, lo que limita el ingreso de la población más joven que por la edad difícilmente pueda acreditar experiencia. Esto lleva a concluir que –de no reemplazar el mecanismo de indemnización por un seguro– deberían establecerse límites al costo de despido en términos de salarios que compensan la ruptura unilateral del contrato.

Otro punto para revisar es la contratación temporaria, que es uno de los que mayor diferencia presenta en el caso argentino respecto de la legislación comparada y determina inflexibilidad en los contratos, al obligar a considerar de tiempo determinado prácticamente toda contratación, con las rigideces que ello impone. Es necesario, por un lado, introducir formas de contrato temporario que no presenten el riesgo de ser transformadas, a través de juicios laborales, en contratos indefinidos.

Ambas flexibilizaciones –la introducción de límites certeros al costo del despido o el reemplazo del mecanismo de indemnización por un seguro la introducción de contratos temporarios– se suman a la necesidad de excluir del instrumental legal disponible la prohibi-

ción de despidos y suspensiones, tal como se ha repetido a lo largo de las últimas dos décadas, desincentivando la contratación formal.

2.1.3 Introducción de competencia sindical y en las organizaciones empresarias. Desde 1943, a la asociación sindical que ostente la mayor representación se le otorga “personería gremial”, privilegio que le concede a un único sindicato la representación para realizar –en nombre de toda la actividad– la negociación colectiva. Es decir que esa norma establece el monopolio legal de la negociación para un sindicato o federación. El acuerdo que se firma rige para toda una actividad a través de la homologación de los convenios colectivos por parte de la autoridad administrativa (el Ministerio de Trabajo). El dictado por ley de estatutos profesionales constituye una forma alternativa y temprana de negociación lograda por un sindicato y sancionada con carácter permanente a través de una ley. El mecanismo de “homologación” de los acuerdos colectivos, que opera extendiendo a toda una actividad los convenios cerrados entre cúpulas sindicales y empresarias, permite cristalizar normas que solo pueden ser cambiadas –otorgando mayores beneficios– a través de un nuevo acuerdo. A falta de un nuevo acuerdo, las normas permanecen en el tiempo, sin incentivo a ser modificadas por parte del sindicato. Ello reduce la competencia entre empresas, que deben someterse a normas acordadas por grupos con monopolio de representación, que pueden no tener en cuenta diferencias en los mercados de factores y productos que enfrentan las firmas, lo que eleva los costos laborales unitarios para quienes no alcanzan los niveles de productividad requeridos en los convenios colectivos, e incentiva la informalidad empresarial y laboral.

2.1.4 Descentralización de la negociación y flexibilización interna. La problemática de la negociación colectiva va más allá del monopolio de la negociación por parte del sindicato con personería gremial y la asociación de empleadores. Si bien existe la posibilidad de realizar acuerdos a niveles inferiores –niveles regionales e inclusive nivel de empresa–, los mismos no pueden acordar condiciones de trabajo que

el convenio general considere menos favorables, aun cuando respeten o superen las normas de la legislación general. Por otra parte, tal como más arriba se indicó, los convenios tienen la propiedad de “ultraactividad”, es decir que al vencimiento de un convenio las condiciones se mantienen vigentes hasta la siguiente negociación, lo que puede generar incentivos a alguna de las partes a dilatar un nuevo acuerdo.

Las normas de asociaciones sindicales, así como las de convenciones colectivas, fueron diseñadas para un mercado que no prevé cambios tecnológicos y, por lo tanto, con bajo nivel de integración, lo que lo convierte en rígido para las condiciones cambiantes del mundo actual.

Adaptarse al cambio requiere llevar la negociación a niveles inferiores, acercándose al nivel de empresa, de modo de realizar acuerdos que tengan en cuenta el estado de los mercados de factores y productos de las firmas y la actividad, facilitar la integración con el resto del mundo y generar incentivos para introducir cambios que aumenten la productividad. Además, la negociación debería otorgar libertad a los trabajadores para elegir a quien mejor los represente en las negociaciones.

Un elemento indispensable para generar incentivos para adaptarse a los cambios y modernizar las normas sería eliminar la *ultraactividad* de los convenios, de modo que las normas –excepto los aspectos básicos relacionados con salarios y otras que se establezcan– vencen con los convenios colectivos.

2.1.5 *Formalización empresarial*. La teoría económica y la propia experiencia internacional indican que la informalidad laboral es solo una parte de un problema más amplio, el de la informalidad de actividades y empresas, que se transmite a la informalización de las relaciones laborales. Ello vale tanto para empresas grandes como para microempresas o la actividad autónoma. Si bien la literatura se concentra en los impuestos al trabajo al momento de hablar de informalidad laboral, la presión tributaria y las regulaciones sobre la actividad económica tienen un efecto negativo sobre el nacimiento y

muerte de empresas en el sector formal. Muchas empresas nacen en la informalidad porque sus costos son menores que los que la formalidad demanda, pero posteriormente retrasan su crecimiento para no tener que ingresar al sector formal, lo que, además, afecta la productividad general y el crecimiento económico, y resulta la antesala del incumplimiento de normas laborales y previsionales.

Los desincentivos de las empresas a crecer indican que un sector sobre el que las medidas deben enfocarse es el de las pequeñas y medianas empresas. Trabajos de FIEL han destacado que entre las disposiciones que tienen mayor impacto negativo entre las pymes para la contratación formal figuran las normas que establecen rigideces en las modalidades de contratación, la legislación sobre despido, sobre negociación colectiva, las dificultades para implementar procesos preventivos de crisis, las normas de higiene y seguridad y los elevados costos tributarios. Acompañar a las empresas pequeñas y medianas en un proceso que facilite su formalización permitiría un salto importante en el empleo asalariado formal, teniendo en cuenta que son habitualmente este grupo de empresas las que se caracterizan por mayor dinamismo en la creación de empleo.

2.2 Productividad. Todas las mejoras que logran un aumento de la productividad no significan otra cosa que una reducción de los costos por unidad producida. Si a un nivel de costos determinado un aumento de la productividad duplica el nivel de producto obtenido, cada unidad producida cuesta la mitad. Los mayores ingresos generados por cada trabajador permiten en ese caso que más trabajadores y empresas puedan afrontar los costos de la formalidad.

Se ha mencionado más de una vez en la literatura que las mejoras de productividad pueden generar condiciones más rápidas que las medidas de desregulación laboral para facilitar la formalización, de modo que todas las medidas que apunten a mejoras de productividad forman parte del paquete básico de reformas.

2.3 Beneficios. La tercera arista de las medidas hace al impacto de los beneficios sociales (lo que incluye desde el sistema de pen-

siones hasta los pagos de transferencias a familias e individuos) sobre los incentivos en el mercado laboral. Los beneficios tienen dos formas de afectar a la formalidad: a través del desfinanciamiento de los sistemas por el desacople con los costos, y por las distorsiones de señales que enfrentan los trabajadores. En la medida que se pueda acceder a una porción significativa de los beneficios, como ser jubilaciones o pensiones, sin realizar la totalidad de los aportes, se desdibujan las ventajas de la formalidad.

2.3.1 *El sistema de pensiones.* Dentro de las reformas que ameritan los beneficios, es fundamental analizar *el sistema de pensiones*. Con el objeto de mejorar los incentivos para lograr mejoras por sobre el nivel básico de las prestaciones de la seguridad social, se deben mantener diferenciados los sistemas contributivos de los no contributivos. En el caso particular de los sistemas de pensiones, los sistemas contributivos no deberían mezclarse con aquellos que son parcialmente contributivos (en los que los aportes son marcadamente inferiores a los beneficios esperados) y con los regímenes no contributivos (aquellos que proporcionan los beneficios a través de moratorias generalizadas). Se deben alinear los incentivos, en lugar de equilibrar los sistemas por vía de subsidios cruzados.

Cuando los sistemas no están diferenciados, los costos de financiamiento crecen, lo que genera la necesidad de reducir los beneficios medios para achicar el déficit o, alternativamente, aumentar los aportes de los que contribuyen. Beneficios más bajos elevan el premio al "escape" de la seguridad social, lo que eleva la informalidad. La alternativa de reducir el déficit por la vía de mayores contribuciones o la asignación de mayores impuestos tiene las consecuencias negativas antes descriptas.

La existencia de moratorias y sistemas excesivamente generosos de pensiones no contributivas disminuye la valoración de los beneficios que promete el sistema a futuro, ya que con o sin aporte puede accederse a prestaciones similares. Todo ello favorece la informalidad.

2.3.2 Otro tipo de beneficios que merecen ser analizados son *los mecanismos de transferencias y los programas sociales*. Hay suficiente evidencia de que la ayuda social a través de transferencias monetarias –condicionadas o no– tiene un impacto negativo sobre la oferta de trabajo y sobre la informalidad. La condición para acceder a muchos programas sociales es la ausencia de ingresos registrados. En la medida que los ingresos no sean visibles, quienes se desempeñan en la informalidad enfrentan la decisión de elegir entre los ingresos informales más los subsidios que se obtienen a partir de dicha situación, frente a un ingreso formal neto de bajo nivel para trabajadores no calificados. Dado que el ingreso a la formalidad implica en muchos casos la pérdida de subsidios, prevalece la decisión de elegir la informalidad.

2.3.3 *Focalización del apoyo a la pobreza*. En Argentina, los programas sociales tienen en general problemas de focalización. La Asignación Universal por Hijo (AUH) se abona a población inactiva, desocupada y/o informal, sin tener en cuenta la condición de vulnerabilidad. Eso hace que la AUH pueda llegar a trabajadores informales en los deciles más altos de la distribución, cosa que no sucede con la Asignación Familiar por Hijo, que se abona en el sector formal y que tiene un tope al ingreso para poder percibirla, dado que en este caso los ingresos pueden mensurarse. El tope de ingresos en el sector formal también introduce un incentivo a la informalidad a uno de los padres, ya que si se oculta uno de los ingresos, el tope para acceder a la asignación en el sector formal no se alcanza. Otro tipo de programas que son distribuidos por organizaciones sociales carecen de focalización verificable por el Estado, lo que introduce los incentivos negativos que ya fueron descriptos.

Concentrar toda la ayuda a nivel gubernamental e introducir criterios para la focalización de la misma a población pobre reduciría los incentivos a la informalidad a una parte de la población, al tiempo que generaría una reducción del gasto que hoy se requiere para reducir el déficit de las cuentas públicas.

2.4 *Coordinación de la lucha contra la informalidad.* Como surge del análisis previo, la formalización laboral requiere encarar un proceso que no solo depende del área laboral del Poder Ejecutivo, sino que requiere el compromiso coordinado y conjunto de diversas áreas y organismos.

La batería de medidas requeridas plantea la necesidad de un trabajo de prácticamente todas las áreas de gobierno (economía, trabajo, seguridad social, infraestructura, salud, educación, etc.), coordinado a altos niveles del gobierno, de forma que otorgue prioridad política al objetivo de formalización empresaria y laboral. Colombia –a través de la Ley Nacional y los Acuerdos de Formalización–, Costa Rica –con su Plan Nacional de Formalización– y Perú –con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización– son ejemplos de esfuerzos de formalización empresaria y laboral planteados con prioridad legal.

Las reformas que buscan incrementar la formalidad empresaria van en la misma dirección de las reformas micro y macroeconómicas antes mencionadas, al referir a la opción de “solución de escape o salto hacia adelante”. A modo de ejemplo, una mayor apertura económica, que implique un mayor número de empresas participando –en forma directa e indirecta– del comercio internacional, lleva necesariamente a una mayor formalización empresaria por vía del comercio, la logística, la fiscalidad, las interacciones financieras, las prácticas regulatorias en las diversas áreas. Los tratados de comercio, inversiones e integración contemplan a su vez la necesidad no solo de armonizar legislaciones, sino, en particular, de asegurar el cumplimiento de las normas. La ampliación del número de firmas que participan del comercio internacional explica en buena medida el salto en el nivel de formalización empresaria en países que abrieron sus economías (Chile en particular).

La experiencia tras la pandemia

La Argentina no pudo evitar la fuerte caída del empleo durante la pandemia, concentrada en actividades informales y de autoempleo,

es decir, en formas contractuales precarias. A su vez, el empleo asalariado privado formal experimentó un lento descenso tras las restricciones al despido y a las suspensiones introducidas en pandemia. Con la recuperación de la actividad económica desde fines de 2020 se ha vuelto a las tendencias prepandemia, con crecimiento casi exclusivamente representado por formas de autoempleo, empleo público y empleo informal. La salida de las restricciones al despido iniciada en 2022 muestra una notoria resistencia al crecimiento del empleo privado “de calidad”, ya que a los costos de contratación formal se suma el riesgo de nuevas restricciones a futuro que limiten la capacidad de las firmas para realizar ajustes de personal frente a eventuales nuevos descensos bruscos de la demanda.

A esta “resaca” postpandémica que limita el crecimiento del empleo asalariado privado formal se le suman los cambios en la demanda de empleos en el nuevo escenario: aumentos en la demanda de personal con calificaciones medias y altas, que demandan flexibilidad tanto del lado del trabajador como del lado de la firma. La experiencia argentina es concluyente acerca de que intentar extender las rígidas normas vigentes del contrato por tiempo indeterminado al contrato de trabajo de los nuevos empleos puede llevar a mantener un bajo nivel de “formalidad”, con mayoría de trabajadores escapando hacia circuitos financieros y tributarios informales. La “nueva normalidad” postpandémica ofrece la oportunidad de ampliar la libertad en la negociación de trabajadores y firmas. Es una ventana de oportunidad que no se debería dejar pasar.

Referencias bibliográficas

- Accountability Initiative (2020). *A Comprehensive Overview: Defining and Measuring Informality in India's Labor Market*. Accountability Initiative, Centre for Policy Research, New Delhi.
- Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. BID.
- Antón, A. y Rasteletti, A. (2018). *Imposición al trabajo en contextos de alta informalidad laboral. Un marco teórico para la simulación de reformas tributarias y de seguridad social*. BID.
- Arias Marín, K., Carrillo Maldonado, P. y Torres Olmedo, J. (2020). "Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador". Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Artana, D., Bour, E., Bour, J.L. and Susmel, N. (2010). Strengthening Long-Term Growth in Argentina. Paper prepared for the OECD Economic Development and Review Committee (EDRC) Seminar "Beyond the crisis – returning to sustainable growth in Latin America". Paris, November 24th 2010.
- Auguste, S., Susmel, N. y Roccatagliata, P. (2009). *Informalidad y productividad*. FIEL.
- BID (Junio 2021). "¿Proteger el empleo o los ingresos de los trabajadores?", en *Convivir con el Coronavirus*, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Convivir-con-el-coronavirus-Proteger-el-empleo-o-los-ingresos-de-los-trabajadores.pdf>.
- Capurro, A., Deagosto, G., Ithurrealde, S. y Oddone, G. (2020). "Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay". *PNUD LAC C19 PDS N°. 10* PNUD. Mayo 2020.

- Cárdenas, M., Fernández, C., Rasteletti, A. y Zamora, D. (2021). *Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe*. BID.
- Céspedes, N. (2020). "Informalidad, productividad y flexibilidad laboral". *Revista de Análisis Económico y Financiero*, Vol.3, N.1, 1-6.
- Chen, Martha Alter (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. WIEGO Working Paper No 1.
- Cortés Conde, R. et al. (2020). *La economía de Perón. Una historia económica*. Capítulos 5 y 6, Juan Luis Bour. Editorial EDHASA, Buenos Aires.
- Deléchat, C. y Medina, L. (eds.) (2021). *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. Washington, DC. International Monetary Fund.
- Fernández, F., Saldarriaga, V. (2014). "¿Los beneficiarios de los beneficios cambian su oferta laboral después de recibir la transferencia de efectivo? Evidencia del programa Juntos peruano". *IZA J Labor Develop* 3, 2, <https://doi.org/10.1186/2193-9020-3-2>.
- García, L. y Collantes, E. (2017). *Effect of the Juntos Social Program on Female Labor Supply in Peru*. Documento de Trabajo 448, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gaudio, R. y Pilone, J. (1984). Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943. *Desarrollo Económico*.
- González-Rozada, M. y F. L. Pinto (2011). *The Effects of a CCT on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador*. Universidad Torcuato Di Tella, Department of Economics Working Papers.
- Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Covid-19 y el shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú PNUD América Latina y el Caribe*. #COVID19 | Serie de Documentos de Política Pública.
- Leal Ordóñez, J.C. (2014). "Tax collection, the informal sector, and productivity". *Review of Economic Dynamics*, 17 (2), 262-286. doi: 10.1016/j.red.2013.07.004.

- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Loayza, N. (2008). "Causas y consecuencias de la informalidad en Perú". *Revista Estudios Económicos*, BCRP 15, 43-64.
- Loayza, N. (2018). "Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?". Research & Policy Briefs from the World Bank Malaysia Hub No. 20.
- Nogueira, J., Gonçalves Rocha, D., Akerman M. (2020). *Políticas públicas adoptadas en la pandemia de la COVID-19 en tres países de América Latina: contribuciones de la Promoción de la Salud para no volver al mundo que existía*.
- Ohnsorge, F. y Yu, Shu (eds.) (2021). *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Advance Edition. License: Creative Commons Attribution. CC BY 3.0 IGO.
- OIT (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (third edition). Ginebra.
- Vence Conti, A. y Cuesta, E.M. (2014). "Políticas laborales y salarios durante el primer radicalismo y el primer peronismo, 1916-1955". *Revista de Economía Política e Historia Económica*.



Somos una fundación política alemana, independiente y sin fines de lucro, comprometida con los principios del humanismo cristiano. Estamos al servicio del bien común y con nuestro trabajo contribuimos a garantizar y extender la paz, la libertad y el bienestar. Por ello, la cooperación internacional es, históricamente, uno de los campos prioritarios de nuestro trabajo. Promovemos el entendimiento internacional, la cooperación para el desarrollo y apoyamos la unificación europea. Llevamos adelante acciones para mantener la paz y la libertad en el mundo, colaboramos en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y estamos fuertemente comprometidos con la conservación del medioambiente. Tenemos un fuerte compromiso con la consolidación de las instituciones democráticas.



La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, es una institución independiente, apolítica y sin fines de lucro, fundada en 1964 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina. A lo largo de casi seis décadas ha desarrollado una labor ininterrumpida en Argentina y Latinoamérica que la han convertido en referente y organismo de consulta de instituciones, gobiernos y empresas de la región. La Fundación tiene sede en Buenos Aires, Argentina, cuenta con un plantel estable de economistas con posgrado en diversas especialidades, y su dirección está a cargo de un Consejo integrado por personalidades del ambiente empresario de Argentina. FIEL se apoya en los principios fundamentales de libertad y la excelencia académica, espíritu crítico y trabajo reflexivo.

ISBN 978-987-48428-7-9



9 789874 842879