



---

Oficina Internacional del Trabajo

# Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”

Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2009



## Contenido

<b>Contenido</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>Las presentaciones y debates del seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”</b> .....	<b>4</b>
La apertura .....	4
Sesión 1: Experiencia Internacional y la contribución de la OIT .....	4
Sesión 2: Informalidad y Políticas Públicas: La situación en América Latina .....	6
Sesión 3: La informalidad, perspectivas del gobierno, empleadores y trabajadores .....	9
Sesión 4: Las políticas provinciales frente al desafío de la formalización.....	12
Sesión 5: Cobertura de la Seguridad Social: Brechas y estrategias para su extensión .....	15
Sesión 6: Protección social, ingresos e informalidad .....	18
Sesión 7: Panel: Dinámica de los trabajadores independientes formales e informales: características comunes y heterogeneidad interna.....	22
Sesión 8: Informalidad, heterogeneidad y protección social en los sectores económicos	25
El cierre del seminario .....	27
<b>Conclusiones</b> .....	<b>29</b>
El panorama de la informalidad .....	29
Las estrategias y políticas presentadas.....	30
<b>Información institucional</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>Anexo N° 1: Programa del Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”</b> .....	<b>33</b>



## Introducción

En el contexto de los desafíos globales del trabajo decente, la informalidad es identificada como uno de los principales retos en América Latina. La economía informal constituye un aspecto central en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), así como en la promoción del trabajo decente. En esta región, se estima que la economía informal concierne al 75% de los trabajadores latinoamericanos y contribuye al 40% del PBI de la región. En las últimas dos décadas, se ha observado un crecimiento de la economía informal en la región. Los análisis han vinculado este incremento con diversas posibles causas: la heterogeneidad socioproductiva, la migración rural-urbana, los ajustes estructurales de las décadas de 1980 y 1990, el establecimiento de regulaciones inadecuadas, la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad y de capital de las unidades económicas informales, entre otras.

Particularmente, en la Argentina, los cambios profundos que se produjeron en el mercado de trabajo por el declive de la industria y la expansión del sector terciario, dejaron su huella en la estructura social argentina. Así, según datos de CEDLAS, la proporción de adultos en empleos informales pasó de 31% en 1992 a 37% en 1998, para seguir incrementándose en los años de la recesión y superar el 44% en 2003. De igual manera que otras variables, con la recuperación económica este porcentaje estuvo en descenso, pero aún hoy más de un tercio de la fuerza de trabajo se encuentra en la informalidad<sup>1</sup>.

En la actualidad, la informalidad es generalmente entendida como la expresión de la exclusión, siendo un fenómeno heterogéneo y con graves implicancias sociales. Más aún, la crisis económica global reciente, ha dado lugar a aumentos en las tasas de desempleo, precariedad y en la pérdida de millones de puestos de empleo.

En este contexto, el seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión” se llevó a cabo en Buenos Aires el 25 y 26 de noviembre de 2009. Estuvo organizado por la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, y contó con el acompañamiento de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y el Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

El seminario tuvo por objeto examinar, compartir y difundir información sobre políticas, programas y prácticas orientadas a mejorar las condiciones de la economía informal a través del análisis de la experiencia internacional y particularmente el caso de la Argentina. Con ello, se buscó mejorar el conocimiento de cuestiones fundamentales relativas a los desafíos que presenta la formalización en el contexto del Programa de Trabajo Decente de la OIT.

---

<sup>1</sup> Según el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, al primer trimestre de 2009 la tasa de empleo no registrado asciende al 36,4%.



De esta forma, el seminario tuvo como propósito, por un lado, generar un espacio para presentar y reflexionar respecto a las experiencias internacionales relevadas por la OIT en materia de políticas públicas para abordar los desafíos de la economía informal en el contexto reciente de crisis económica. Con tal finalidad, fueron consideradas las experiencias de Brasil, Chile y México conjuntamente con la experiencia de la Argentina.

Por otro lado, a nivel nacional y dados los distintos avances recientes en el análisis de la informalidad realizada por distintos actores y especialistas de la Argentina, el seminario buscó presentar áreas de análisis y desarrollo de políticas que requerirían ser profundizadas. Para ello, se incluyó el análisis desde el punto de vista de los actores sociales (empleadores y trabajadores), incorporando la perspectiva del nivel provincial. También se presentaron avances en diversos estudios sobre informalidad y protección social, la situación de los trabajadores independientes y la informalidad desde el punto de vista sectorial.

El seminario incluyó paneles seguidos de comentarios y espacio para preguntas y debates. Los temas que se abordaron fueron:

- Crisis, Informalidad y Políticas Públicas desde la perspectiva del Trabajo Decente.
- Informalidad y Políticas Públicas: La situación en América Latina.
- La informalidad, perspectivas de los mandantes.
- Las políticas provinciales frente al desafío de la formalización.
- Informalidad, ingresos y protección social.
- ¿Son los trabajadores independientes informales?
- La informalidad y protección social en los sectores económicos.
- El desafío de la heterogeneidad sectorial para el análisis de la informalidad.

El seminario estuvo destinado a analistas de políticas públicas tanto del ámbito gubernamental como no gubernamental, como también a académicos, estudiantes y representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores interesados en las causas y consecuencias de la economía informal desde la perspectiva del Trabajo Decente.

Este informe se estructura, aparte de esta breve introducción, en dos secciones. En la primera parte se describen de forma sintética las presentaciones del Seminario. En la segunda parte se presentan las principales conclusiones emergentes del Seminario, en términos de consensos alcanzados y desafíos identificados para avanzar hacia una mayor inclusión de los trabajadores y familias que se desempeñan en la economía informal en la Argentina.

El informe demuestra que el interés y las acciones (presentados en el seminario) del Estado, sindicatos, organizaciones empresariales, centros de investigación, otras organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, sobre la economía informal en la Argentina, representan un avance relevante para lograr consensos en mejorar la formalización.



## Las presentaciones y debates del seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”

### *La apertura*

El evento fue inaugurado por el Director de la Oficina de la OIT en Argentina, Javier González Olaechea y por Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo de la OIT-Argentina. Luego de un agradecimiento a los participantes, González Olaechea presentó un breve relato del proceso de diálogo que resultó en el Plan de Trabajo Decente por País (PTDP) para la Argentina. Resaltó la importancia del acuerdo político entre los distintos actores en el abordaje de la problemática del trabajo informal, con miras a la implementación de políticas públicas exitosas. También recalcó la relevancia de promover una disminución en la informalidad ya que, en el marco del trabajo decente, esto conduciría a una mayor justicia social y distributiva, así como a mejores políticas para hacer frente a la crisis. Por su parte, Bertranou presentó los objetivos del seminario como espacio de reflexión en distintos niveles e incorporando a distintos actores. El Especialista en Mercado de Trabajo también señaló que los tópicos en torno a los cuales se diseñó el seminario no representan la totalidad de la problemática de la economía informal, sino un subconjunto inicial de temas para ser abordados.

### *Sesión 1: Experiencia Internacional y la contribución de la OIT*

En este panel se expusieron las visiones de dos representantes de la OIT sobre la informalidad y la crisis actual. En primer lugar, la Dra. Azita Berar, Directora del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT-Ginebra inauguró el panel con una presentación acerca de la perspectiva integral del trabajo decente en el marco de la crisis internacional, la informalidad y las políticas públicas. Luego, el Especialista en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales de la OIT-Chile, Andrés Marinakis, expuso algunos comentarios y reflexiones para el caso de América Latina.

La primera panelista se refirió a las varias dimensiones de la crisis internacional actual que inciden sobre el mercado laboral y la informalidad. Comenzó haciendo referencia al impacto de la crisis en el crecimiento económico de las diversas regiones y países. La Dra. Berar remarcó que los países que han resultado más perjudicados fueron los de la Comunidad de Estados Independientes (10 de las antiguas 15 Repúblicas Soviéticas), seguidos por los países desarrollados, los países del Centro y Este europeo, y por los países latinoamericanos. Los países menos perjudicados por la crisis han sido los asiáticos. A continuación, se trató el impacto de la crisis sobre el empleo. En este sentido, se observó que las tasas de desempleo han crecido en casi todos los países a partir de 2008. En particular, la incidencia de la crisis ha sido especialmente severa sobre el empleo vulnerable, que es un indicador de los objetivos de desarrollo del milenio, y mide la participación de los cuentapropistas, de los trabajadores no registrados, y de los trabajadores no remunerados sobre el total. Asimismo, se ha contemplado un incremento en las tasas de trabajadores pobres (*working poor*), universo constituido por quienes siendo activos en el mercado laboral, se hallan en situación de pobreza (definida por ingreso).

Los estudios muestran que el empleo tiende a recuperarse más lentamente que el crecimiento e incluso, en algunos casos, nunca se recupera totalmente. Por este hecho es que la OIT ha insistido en adoptar un Pacto Mundial para el Empleo, para trabajar e implementar una plataforma de políticas que pueda acelerar la recuperación de los niveles de empleo. Esta es una estrategia tripartita, que se construye a partir de la colaboración entre distintos sectores y niveles de gobierno, y que contempla acciones de corto y largo plazo para la recuperación del empleo decente. Asimismo, contiene paquetes de estímulo para el empleo y la protección social, incluyendo a la economía informal. La informalidad, presenta desafíos particulares debido a las falencias existentes en términos de información disponible, a la falta de visibilidad política (por sus menores niveles de organización), y a la concepción errónea de que la economía informal puede actuar como un amortiguador natural de los shocks, incorporando a los excluidos de formalidad. La resolución sobre trabajo decente y economía informal de Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 intenta avanzar sobre estos desafíos, al brindar una definición más amplia de la economía informal, entendiéndola como “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. De esta forma, se ha ampliado la definición del “sector informal” al concepto de “economía informal”, incluyendo los nuevos tipos de empleo informal, más allá de los que estaban presentes en el sector informal “convencional” (por ejemplo, el trabajo no declarado, las subcontrataciones y el trabajo doméstico, entre otros).

En lo que respecta al papel y a los desafíos de las políticas públicas para incluir a la economía informal, la panelista presentó las siete esferas de políticas interrelacionadas que constituyen la estrategia de transición a la economía formal de la OIT: (1) las estrategias de crecimiento y generación de empleos de calidad; (2) el entorno reglamentario, incluidas las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales; (3) la organización, representación y el diálogo social; (4) la igualdad de género y la economía informal; (5) el espíritu empresarial, las competencias, la financiación, la gestión y el acceso a los mercados; (6) la ampliación de la cobertura de la protección social incluida la seguridad social; y (7) las estrategias de desarrollo local (rural y urbano). Sobre esa base, la Dra. Berar se centró en dos áreas. En primer lugar, en las estrategias de crecimiento y generación de empleos de calidad. En esa dirección, sostuvo que el empleo debe ser un objetivo primordial de las políticas macroeconómicas, y no simplemente un efecto colateral, dado que se observa que la informalidad persiste aún en países con altas tasas de crecimiento. En segundo lugar, en cuanto al entorno reglamentario, se argumentó que éste debe ser adecuado a la realidad, con un enfoque de derechos, y sin tender a la flexibilización (que no resuelve el problema, sino que genera mayor inseguridad). Complementariamente, Berar sostuvo que es crucial evaluar las políticas públicas dirigidas a la economía informal desde una perspectiva tripartita, y así preservar el empleo, maximizar su creación y el potencial emprendedor de la economía; mejorar y extender la protección social; y facilitar la transición hacia la formalidad.

Luego de la presentación de Azita Berar, Andrés Marinakis, afirmó que uno de los principales efectos de la desaceleración económica producto de la crisis global fue el aumento del desempleo. En América Latina, el informe “Panorama Laboral” estimaba un aumento del desempleo desde 7.3% a 7.9% en 2008 y hasta 8.3% en 2009. No obstante, los



datos al primer semestre del 2009 según Boletín OIT-CEPAL, sitúan al desempleo en 8.5%. A pesar de este panorama general, es necesario señalar que el impacto de la crisis en términos de ocupación y desempleo ha sido desigual en los distintos países latinoamericanos. Esta heterogeneidad está representada, en sus extremos, con el caso de Barbados (cuya tasa de desempleo urbano ha pasado de 7.9% en 2008 a 10.1% en 2009) y el de Uruguay, donde se observó una leve mejoría en la tasa de desempleo (que descendió de 8.3% en 2008 a 8.1% en 2009). Sin embargo, en términos generales, el escenario general de la región es uno en el cual el empleo asalariado ha caído.

Las políticas públicas que se han implementado para hacer frente a la crisis adoptaron lecciones aprendidas en las crisis previas que experimentó la región. En este sentido, se observan políticas que apuntaron a hacer frente a la disminución de la demanda interna y externa, favoreciendo las iniciativas anti-cíclicas (en lugar de políticas contractivas que habían sido implementadas en el pasado), así como inversiones públicas con impacto en el empleo y políticas de retención del empleo con reducción de las jornadas laborales. Estos esfuerzos son en gran parte novedosos en América Latina. Asimismo, se han puesto en práctica políticas de protección social, como los programas de transferencias condicionadas (que en los últimos años han tenido un papel importante en el sostenimiento de la demanda) y los seguros de desempleo (que se han extendido, tanto en el tiempo que cubren las prestaciones como en su monto). Por otra parte, la política salarial implementada considera la relevancia que tienen el empleo y los salarios para sostener el consumo interno durante la crisis. En general, la política salarial ha estado limitada a la determinación del salario mínimo, dada la baja cobertura de la negociación colectiva. Se ha observado una recuperación, durante el período 2000-2008, del salario mínimo real en la región, manteniendo el poder adquisitivo, aún cuando éste presenta niveles insuficientes para cubrir las necesidades básicas. Como las previsiones para 2009 y 2010 indican que los niveles de inflación decrecerán, se espera un leve aumento en el poder adquisitivo real.

En síntesis, se han observado avances en las políticas implementadas en esta crisis, que denotan ciertos aprendizajes, cambiando su enfoque. En primer lugar, existe un consenso acerca de la utilidad de las políticas macroeconómicas anti-cíclicas (tanto fiscales como monetarias). En segundo lugar, se ha observado una mejor utilización de las inversiones públicas y de los programas de empleo de emergencia. En tercer lugar, es necesario recalcar el importante papel de los programas de transferencias condicionadas como sostén de la demanda para los sectores vulnerables. En cuarto lugar, se observó la extensión de los seguros de desempleo, aunque sigue presente el desafío de su fortalecimiento en términos de sus coberturas. Finalmente, la política salarial ha logrado proteger los ingresos reales. Marinakis sostuvo, a modo de conclusión, que todos estos avances observados favorecerán una salida más rápida de la crisis actual.

## ***Sesión 2: Informalidad y Políticas Públicas: La situación en América Latina***

La segunda sesión fue coordinada por Jorge Arroyo, integrante del Proyecto CEA, de la OIT-Argentina. En este espacio se presentaron las situaciones de Argentina, Brasil, Chile y México, en términos de informalidad y políticas públicas.





El caso argentino fue presentado por Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo de la OIT-Argentina y se centró en los resultados de la investigación desarrollada en ese país sobre informalidad y políticas públicas. Se dio inicio a la presentación a partir de la descripción de un mapa de la realidad del trabajo informal en la Argentina realizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con apoyo del Banco Mundial, en el cual se destacaron las múltiples dimensiones y características de la informalidad, en términos de categoría ocupacional y formalidad de la unidad productiva (mayor incidencia de la informalidad en los trabajadores por cuenta propia y en los asalariados en unidades formales), rama de actividad (mayor incidencia en la construcción y el comercio), y tamaño de la unidad productiva (mayor incidencia de la informalidad en unidades pequeñas). Bertranou señaló que un análisis más detallado del sector resulta relevante a la hora de diseñar políticas públicas para hacer frente a la economía informal en el país.

Luego de este breve panorama de la informalidad en la Argentina, el panelista afirmó la importancia en abordar la informalidad, debido a las brechas sociales y salariales que se presentan entre los trabajadores formales e informales, así como también porque la informalidad se explica mayoritariamente por fenómenos involuntarios o que denotan exclusión. Para ello, presentó una matriz de políticas que constituyen una estrategia de inclusión a la formalidad (basada en los trabajos de Tokman), que se centra en cuatro pilares: la regulación de las actividades informales, la formalización de los trabajadores en empresas formales, la regularización de las relaciones laborales difusas y en empresas informales, y la protección social para trabajadores informales y sus familias. Adicionalmente, se destacaron las medidas compensatorias y preventivas ante el impacto de la crisis en el empleo, como el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), y las iniciativas de retención de trabajadores en el empleo (REPRO). Bertranou concluyó que las políticas públicas para hacer frente a la informalidad requieren una permanente adecuación y una combinación de instrumentos regulatorios con iniciativas de promoción de las actividades económicas que sean complementadas con políticas de protección social.

El caso de Brasil fue presentado por Janine Berg, Especialista de Empleo de la OIT-Brasilia, y comenzó también presentando un mapa de la economía informal en el país. En ese sentido, resaltó que el descenso de la tasa de formalidad que se había observado durante la década de 1990 en ese país, fue revertida en la década de 2000, ascendiendo a 46.9% en 2008. Berg sostuvo que la experiencia brasilera tiene importantes implicancias para el debate sobre el mercado de trabajo latinoamericano. Por un lado, demuestra que la disminución de la informalidad no se debe a una mayor flexibilidad del mercado laboral. Por otro, esto mismo resulta sugerente en el marco del debate sobre los mecanismos necesarios para asegurar que el crecimiento económico se traduzca en mejoramientos de las condiciones de trabajo. La panelista señaló al crecimiento inclusivo brasilero como un elemento central en la explicación de la disminución de la informalidad que se refleja, por ejemplo, en la dramática caída del coeficiente de Gini (de 0.602 en 1990 a 0,521 en 2008). Más aún, las políticas gubernamentales en el ámbito de la aplicación y fiscalización de las normas laborales tuvieron un rol importante. Tal es el caso, entre otros, de la Ley SIMPLES de reforma tributaria para las pequeñas empresas, que contribuyó a la formalización de aproximadamente 500.000 microempresas durante 2000-2005, creando cerca de 2 millones





de puestos formales de trabajo. Berg concluyó que el incremento en la formalidad de los trabajadores brasileiros se debe a una conjunción de políticas tendientes a la formalización del mercado de trabajo, incluyendo la simplificación del registro para las nuevas empresas, la reducción de la carga tributaria, y un crecimiento de carácter más inclusivo durante los últimos cinco años.

En tercer lugar, el caso de Chile, fue presentado por Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo de la OIT-Chile. En cuanto a las tasas y tendencias de la informalidad en este país, el panelista señaló que en el período 1990-2006 se experimentó una baja en la tasa de informalidad, aunque de una magnitud menor a la esperada. En la actualidad, se observa una mayor incidencia de la informalidad en las mujeres trabajadoras, en los sectores de la agricultura y el comercio, así como en los trabajadores independientes y en el servicio doméstico.

Reinecke sostuvo que los tipos heterogéneos de informalidad requieren distintas políticas públicas (debido a las diferencias, por ejemplo, entre las empresas informales y el empleo informal en empresas formales). En este marco, se presentaron dos ejemplos de políticas innovadoras para fomentar la formalización en las PyMEs (pequeñas y medianas empresas). Por un lado, la experiencia de la Ley de Microempresas Familiares en Chile representó un importante avance en la formalización de las empresas informales, debido esencialmente a la simplificación de los procesos de formalización. Por otro lado, se remarcaron los esfuerzos de la Dirección del Trabajo en la aplicación de las normas laborales en empresas formales, ilustrados por la conmutación de las multas por capacitación a los empleados. A pesar de los resultados poco satisfactorios que ha tenido esta última política, Reinecke resaltó su espíritu innovador. Para hacer frente a la crisis actual, el panelista señaló que el Gobierno chileno implementó líneas de crédito para MiPyMEs (con el objetivo de evitar el quiebre de las empresas formales), así como políticas anti-cíclicas que intentan mantener el dinamismo del mercado doméstico. A modo de conclusión, Reinecke sostuvo que recomienda continuar con los métodos innovadores y no tradicionales de fomento de la formalización y fiscalización para el caso chileno, mejorando los registros administrativos para permitir un monitoreo constante, y estudiando su impacto para ajustarlas hasta lograr su perfeccionamiento.

En cuarto lugar, el caso mexicano fue presentado por Regina Galhardi, Especialista en Empleo de la OIT-México. La crisis internacional ha afectado más intensamente a México que a los otros países aquí presentados, resultando en una caída proyectada del PBI para 2009 de 7%, en un aumento de la subocupación y del desempleo (6.2% de la PEA en el tercer cuatrimestre de 2009), en una disminución en el acceso a los servicios de la protección social y en un incremento del empleo informal (alcanzando al 60% de los ocupados). La panelista presentó la definición de informalidad del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), como “todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con un status identificable e independiente de esos hogares”. La informalidad en México se observa especialmente en los micro-negocios y en los trabajadores no protegidos en actividades formales de la industria y el comercio que trabajan más de 35 horas semanales en establecimientos pequeños (de menos de 5 personas).

Acerca de las políticas públicas en torno a la informalidad en México, Galhardi señaló que el principal problema es que éstas no están expresamente dirigidas a la economía informal. Asimismo, la panelista sostuvo que en este país las políticas de empleo carecen de la visibilidad, y posiblemente la relevancia, necesaria. Como ejemplo de ello, en general, el empleo no contemplado como una variable estratégica en el diseño de las políticas macroeconómicas. Lo que se puede identificar como políticas en torno a la informalidad en el país son los apoyos a las microempresas, el seguro popular de salud y otros programas de protección social a los trabajadores informales (como el reconocido programa de transferencias Oportunidades). Galhardi concluyó que en México es necesario generar políticas que traten la heterogeneidad del mercado laboral, y que estén concretamente dirigidas a la informalidad.

Finalmente, Marta Novick, Subsecretaria de Programación y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Argentina, presentó sus comentarios. La Subsecretaria resaltó que existe un consenso acerca de la distancia del viejo concepto de informalidad, y en ese marco, recalcó que son preocupantes los altos niveles de informalidad que se observan en la región. Luego, realizó algunos comentarios concretamente sobre el caso argentino, complementando la presentación de Bertranou. En este sentido, resaltó los avances realizados en la formalización del sector del servicio doméstico, en la reforma del monotributo, y en la regularización del sector público.

Luego de las presentaciones, se inició un debate con la participación del público, en el cual se señaló la relevancia de la participación sindical en las estrategias de reducción de la informalidad. También se discutió acerca de las lógicas subyacentes a las iniciativas de lograr una mayor formalización laboral, remarcando la importancia de la formalidad en el trabajo decente.

### ***Sesión 3: La informalidad, perspectivas del gobierno, empleadores y trabajadores***

En esta tercera sesión se presentaron las miradas y opiniones respecto a la informalidad del gobierno, los empleadores y los trabajadores.

La presentación del gobierno fue realizada por Noemí Ríal, Secretaria de Trabajo del MTEySS. Su intervención tuvo como objetivo presentar las acciones llevadas a cabo por el Ministerio en la promoción de la formalidad. La Secretaria comenzó por precisar que desde el Ministerio se trabaja estrictamente a partir del concepto de trabajo informal, es decir, en forma más focalizada si se considera la definición más amplia de economía informal adoptada por la OIT.

Hecha esta salvedad, la panelista procedió a describir cómo, a partir del 2002, el Ministerio se encaminó en un proceso que lo llevaría a redefinir por completo su rol en la sociedad. Este cambio de rumbo, que se observa en la construcción de nuevas herramientas técnicas, constituye ante todo la traducción de un viraje ideológico. Es decir, se abandonó la teoría económica del “derrame” prevaleciente durante la década de 1990 según la cual el trabajo no registrado sería absorbido automáticamente por el mercado laboral en cuanto sean alcanzados niveles de crecimiento óptimos. Esta visión tenía como correlato un área relativa a la inspección del trabajo prácticamente vacía: sólo se



encontraban 40 inspectores a lo largo del país. Hoy, luego de haberse aprobado la Ley 25.877, que recuperó la facultad de inspección del Ministerio y de trabajar en conjunto con las provincias para terminar con la evasión de aportes a la contribución social, existen en Argentina 48 extensiones fiscalizadoras del Ministerio Nacional en ámbitos subnacionales.

La Secretaria enumeró luego los principales focos de trabajo del Ministerio, es decir, las poblaciones que presentan mayores dificultades de registración. En primer lugar, mencionó a una parte de los trabajadores rurales que deben enfrentarse a una modalidad de empleo transitorio, comúnmente denominado "trabajo golondrina". Aquí la principal herramienta para producir incentivos a la registración ha sido la aprobación de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, a través de los cuales se les permite a los empleadores abonar la contribución a la seguridad social luego de la venta de la cosecha. También en la construcción se observan problemas de subcontratación. Sin embargo, el riesgo a combatir con prioridad en este espacio es el de sufrir accidentes de trabajo sin encontrarse legalmente protegido. En el área del vestido, en el que sobreviven un gran número de talleres no registrados, el objetivo es extender la responsabilidad de la protección de los trabajadores a las grandes marcas que terciarizan sus actividades productivas. En ese sentido se trabaja sobre la Ley del Trabajador a Domicilio. Finalmente, también se han priorizado las acciones relativas a identificar las cooperativas fraudulentas que sólo operan con el objeto de realizar intermediación de contratos laborales para eludir las regulaciones pertinentes.

Como resultado de estas acciones se ha logrado pasar de 49,9% de trabajos no registrados en el 2003 a 36,2% en 2008. Se han blanqueado 340.000 puestos de trabajo. La expositora designa este tránsito como un paso hacia la conquista de la "ciudadanía laboral".

En representación de la Confederación General del Trabajo (CGT), tomó la palabra Guillermo Zuccotti en reemplazo de Gerardo Martínez, Secretario de Relaciones Internacionales de la CGT. El panelista elaboró un diagnóstico general de la informalidad laboral en Argentina desde la perspectiva sindical: enumeró las principales formas de exclusión, delineó posibles estrategias de inclusión y concluyó esgrimiendo el rol a asumir por los sindicatos dentro de este panorama.

Dentro de las formas de exclusión del mercado del trabajo encontramos, por ejemplo, las modalidades contractuales que evaden la responsabilidad empresaria como pueden ser la terciarización y las pseudo-cooperativas de trabajo, los falsos trabajadores independientes y la piratería o producción no declarada. Toda forma de exclusión del mercado laboral, más allá de privar a los trabajadores individuales de las prestaciones de la seguridad social vinculadas a la relación laboral, se traduce en un costo para el colectivo de los trabajadores: limita el accionar sindical disminuyendo su poder de negociación. Se plantea, entonces, una relación de solidaridad estructural entre los trabajadores formales e informales.

Frente a este desafío pueden definirse ciertas estrategias de inclusión. Una de ellas es el incentivo a la registración laboral. Este ha resultado exitoso en el caso de los programas "Mi Registro" y "Mi Simplificación". Al respecto se juzga esencial la inscripción de los auténticos cuentapropistas. Para luchar contra la cultura de la informalidad en esta instancia, se propone pensar las prestaciones como un salario diferido. El panelista

también resaltó la importancia los programas de fiscalización implementados desde el Estado tendientes a revertir la laxitud predominante en la década de 1990. Una última estrategia radicaría en la implementación de políticas tributarias progresivas que contribuirían, entre otras cosas, a absorber los efectos de la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Asimismo, se afirmó que el lugar de los sindicatos en la lucha contra la informalidad así definida es primordial. Por empezar, los sindicatos son un actor fundamental en la detección de las situaciones de fraude. Estos pueden colaborar estrechamente con las acciones de fiscalización llevadas a cabo por el Estado. Otra forma de hacer retroceder los riesgos de la exclusión es la sindicalización de las nuevas formas de empleo. Un caso que exhibe buenos resultados es el del Sindicato de Vendedores Ambulantes de la República Argentina (SIVARA), representante de los trabajadores de la venta ambulante. Según el expositor, es necesario implementar un mecanismo equivalente para los trabajadores del *delivery* (entrega a domicilio), por ejemplo. En fin, los sindicatos deben apropiarse de las estrategias de inclusión al mercado laboral en nombre del ensanchamiento de la base de representación de los trabajadores.

La presentación por parte de los empleadores estuvo a cargo de Enrique Mantilla, Miembro Titular del SGT10 (Subgrupo de Trabajo 10 del MERCOSUR, denominado “Relaciones laborales, empleo y seguridad social”) y Comisión Socio-laboral del MERCOSUR y Miembro del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (UIA). El panelista comenzó por presentar la definición de informalidad utilizada por la UIA. Esta estaría compuesta por el conjunto de transacciones económicas (legales e ilegales) que generan un valor agregado y que no son registradas por las estadísticas oficiales del sistema de cuentas nacionales. Para ilustrar el alcance de la misma, se presentó, entre otras cifras, el porcentaje del PBI informal respecto al PBI total entre 1930 y 1983. Pudo concluirse que entre 1947 y 1983, la economía informal se ha movido entre el 30% y el 40% de la economía total del país. Desde esta perspectiva, entre los principales aceleradores del fenómeno se encuentran “la elevada presión tributaria y previsional”, “los excesivos controles de precios, tipo de cambio, régimen arancelario, tasas de interés y salarios por el Gobierno” y “el sobrecontrol a empresas grandes y medianas que promueve indirectamente a las pequeñas empresas, que es donde está más arraigada la informalidad”.

A partir de aquí, se identificó uno de los principales problemas acarreados por el desarrollo de la informalidad: ésta da origen a errores en el diseño y la ejecución de la política económica. El gobierno se vería obligado a tomar decisiones en base a información estadística incompleta. Por ejemplo, la tasa de desempleo sería menor que la observada y el PBI (Producto Bruto Interno) y los niveles de ingreso de la población, mayores.

En búsqueda de la disminución de la informalidad se propone una política explícita de promoción del emprendimiento como alternativa a la “teoría del derrame”. La política económica no es herramienta suficiente para crear nuevas empresas eficientes con trabajo decente. A ese efecto, es necesario acompañar la motivación y el desarrollo de capacidades de los emprendimientos con mayor potencial de crecimiento desde la sociedad y el Estado. Un ejemplo exitoso de este tipo de estrategias es la fundación Dinámica SE, una alianza entre universidades privadas y públicas, el Centro Metropolitano de Diseño y la Unión Industrial de Tigre que, con aportes del Banco Santander, empresarios privados y la

Corporación Buenos Aires Sur, brinda servicios de apoyo a emprendedores. Estos servicios involucran la capacitación, la tutoría personalizada y el contacto con las fuentes de financiamiento. Otra iniciativa pública que, según el expositor, ha conseguido resultados positivos es la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, ProsperAr, compuesta por cinco programas dedicados a fortalecer el “desarrollo emprendedor”. Estas estrategias deben ser valoradas y, en la medida de lo posible, replicadas.

Finalmente, también en representación de los trabajadores, realizó una exposición Daniel Jorajuría, Secretario de Contabilidad y Finanzas de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) Nacional. El expositor estableció como punto de partida la afirmación de que el problema de la informalidad es más de carácter político que técnico. El aumento de la informalidad en Argentina fue de la mano de la implementación de las políticas económicas promovidas por los organismos internacionales de crédito. El Secretario mencionó que la idea de que el trabajo informal es voluntario es capciosa. Este fenómeno forma parte de una estrategia del capital a través de la cual la economía formal se beneficia de la economía informal. Se observa, por ejemplo, que la terciarización constituye una voluntad de des-responsabilización de las grandes empresas respecto a la protección de los trabajadores. Aparecen también nuevas modalidades de sub-contratación ocultas: los pasantes, los voluntarios, los monutributistas, entre otros. Estas alternativas cumplen la función de reducir los costos laborales y permitir una mayor acumulación. Desde esta perspectiva, la informalidad es “un subsidio de los trabajadores al capital”.

Al decir del panelista, el primer paso para emprender una lucha contra la informalidad es abandonar la división peyorativa entre trabajador formal e informal. Desde el siglo XIX, los avances en la legislación laboral han sido el resultado de la organización y de la auto-tutela de la clase trabajadora. La reducción de la informalidad no es más que otro desafío a ser enfrentado en conjunto por el colectivo de los trabajadores, volviendo a encarnar la expresión “somos todos trabajadores”. En ese sentido es importante favorecer la sindicalización de los nuevos actores y actuar en cooperación con un Ministerio de Trabajo fortalecido, capaz de llevar a delante tareas de inspección y fiscalización efectivas.

A modo de cierre de la sesión, se abrió la discusión al resto de los participantes del seminario. Las principales conclusiones a las que se arribaron, luego de un intercambio entre el público y los panelistas, incluyen la apreciación a los mecanismos de diálogo tripartito, la importancia de la solidaridad dentro del colectivo de trabajadores, la necesidad de definir las prioridades en la asignación de recursos con respecto a las distintas estrategias de reducción de la informalidad y, finalmente, una voluntad de profundizar el estudio de las asimetrías en las modalidades de contratación.

#### ***Sesión 4: Las políticas provinciales frente al desafío de la formalización***

El objetivo de esta sesión consistió en ilustrar el problema de la informalidad mediante el análisis de casos provinciales y en abordar las respuestas de este nivel de gobierno frente al “desafío de la formalización”. Con este propósito fueron invitados al seminario los Ministros de Trabajo de las provincias de Buenos Aires, Salta y Santa Fe, y el





Ministro de Producción, Tecnología e Innovación de la provincia de Mendoza. El panel fue moderado por Fabián Repetto, Co-Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

El primero en tomar la palabra fue el Dr. Carlos Molina, Subsecretario de Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Para comenzar, comunicó que el eje de trabajo de la Provincia respecto a la problemática de la informalidad se basa, en consonancia con la categoría de trabajo decente promovida por la OIT, en crear empleo en cantidad sin por ello renunciar a su calidad. Esta salvedad es una respuesta a los efectos indeseados de los programas creados frente a la crisis del 2001. Los programas Bonus y Segunda Oportunidad se proponían fomentar la capacitación e inserción de jóvenes y adultos mayores mediante prácticas laborales becadas con duración de 6 meses. Sin embargo, estos programas acabaron siendo encauzados hacia la reducción del costo laboral y la flexibilización de las relaciones laborales. Es decir, a partir de este tipo de incentivos se crean relaciones cuasi-laborales y empleos de baja calidad. Frente a esta evidencia, las autoridades de la Provincia decidieron elaborar un nuevo diagnóstico.

A ese fin, el Ministerio de Trabajo encomendó un informe al Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas, sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CIEL - PIETTE) del CONICET, donde se trataran las dimensiones teóricas y empíricas de la informalidad en la provincia de Buenos Aires. El trabajo de investigación resultó en una publicación: “La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires”, coordinada por Julio C. Neffa.

Basado en este informe se rediseñaron las políticas laborales hacia la informalidad. En 2008 se decretó el Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo de la Provincia de Buenos Aires (PREBA). Los principales objetivos del plan son favorecer la inserción laboral de los grupos vulnerables de la población económica activa mejorando sus condiciones de empleabilidad, sostener la generación de nuevos puestos de trabajo y preservar los existentes frente a la situación de crisis y estimular el trabajo decente mediante la regularización del empleo no registrado. El plan propone 4 programas que reemplazan a los programas Bonus y Segunda Oportunidad: a) el Programa de Inclusión Laboral; b) el Programa de Preservación de puestos de trabajo para situaciones de crisis; c) el Programa de Regularización del Empleo no Registrado; y d) el Programa de Asistencia a la Promoción Industrial. Según el expositor, este plan ya ha logrado crear 2433 nuevos puestos. Este éxito comprueba la posibilidad de hacer frente a la crisis internacional sin necesidad de recurrir nuevamente a la flexibilización laboral.

La presentación del caso de Mendoza estuvo a cargo de Raúl Mercau, Ministro de Producción, Tecnología e Innovación de la Provincia. El Ministro abrió la exposición con un cuestionamiento teórico: “¿Es realmente necesaria una política provincial dirigida a la informalidad?”. La respuesta es positiva y su justificación parte de las grandes diferencias regionales en la tasa de informalidad. En base a cálculos realizados a partir de la encuesta permanente de hogares (EPH) y de las encuestas de condiciones de vida, concluyó que se puede establecer una relación estadística que indica que a mayor distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se alcanza un mayor porcentaje de informalidad. Cada provincia debe realizar un diagnóstico de su situación respecto a esta problemática y afinar las herramientas provenientes del Gobierno Nacional integrándolas a los programas

locales. Los municipios también tienen un rol importante que cumplir en esta área ya que tienen a su disposición oficinas de servicios de empleo, entre otros instrumentos.

Una de las principales estrategias llevadas a cabo por la provincia de Mendoza apunta a reducir los costos para alcanzar la formalidad. Existen dos leyes que se encaminan hacia ese objetivo: la Ley de Promoción de Empleo y Atracción de las Inversiones y la Ley 8.019 “Gobernar es dar trabajo”, que otorga un crédito fiscal por cada trabajador. Otra herramienta indispensable ha resultado ser la ventanilla única que centraliza y, por lo tanto, simplifica los trámites de registración laboral. También pueden mencionarse las transferencias “Comer juntos en familia” y “Derecho alimentario”. En este caso, la voluntad es mejorar la calidad de vida de los trabajadores y las familias informales. Finalmente, el panelista señaló la estrategia que, a su entender, es la instancia más prometedora de la lucha contra la informalidad en su provincia. El SIPEN, Sistema de Empleo Provincial, consiste en una mesa de diálogo y de trabajo en la que participan representantes de la Nación, la Provincia y los Municipios. Aquí se intenta eliminar las superposiciones en las políticas de los distintos niveles de gobierno y conseguir una complementariedad en sus respectivos programas.

A continuación, se pronunció Carlos Aníbal Rodríguez, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe. Su punto de partida fue el diagnóstico sobre la informalidad en la provincia. Las cifras de la EPH muestran que desde 1994 a 2003, la categoría de asalariado sin descuento jubilatorio ha ido en aumento. A partir del 2004, se modifica la tendencia; la disminución es persistente hasta el segundo trimestre de 2006. Al analizar las características de los asalariados se concluye que estos son, en su mayoría, hombres. Dentro de las mujeres pertenecientes a la categoría, la mayor parte se emplean en el servicio doméstico. Otras muestras del fenómeno de la precariedad laboral son el hecho de que, según datos del primer semestre de 2009, casi el 81% de los nuevos trabajadores (hasta tres meses de antigüedad) se encuentran en esta condición y de que un gran número de ellos se enfrentan a tiempos de finalización en sus contratos.

Frente a esta situación se tomaron diversas medidas. Para comenzar se creó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en reemplazo a la anterior Secretaría. Luego, se impulsaron comisiones interinstitucionales y cuatripartitas (se resaltó la importancia de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil a este tipo de diálogos) con el objetivo de diseñar políticas efectivas hacia la igualdad de trato, la creación de oportunidades en el mundo laboral y la erradicación del trabajo infantil. Siguiendo la lógica de estos primeros avances y en base a un acuerdo valorativo alrededor del concepto de trabajo decente, se firmó en marzo de 2008, un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio y la OIT. En este marco, se construyó una agenda provincial para el trabajo decente cuyo objetivo primordial es “alcanzar el trabajo registrado y formal para todas las trabajadoras y trabajadores santafecinos”.

Uno de los principales ejes de acción para mitigar la informalidad ha sido, entonces, la búsqueda de una mayor eficiencia y transparencia en la inspección laboral. A ese fin se profesionalizó la tarea estableciendo un concurso de entrada al puesto. Se privilegió pasar de un criterio “represivo y recaudatorio” a uno de “concientización y registración”. Asimismo, se redactó un Código de Ética para el área y se dispuso una línea 0800 y una dirección de correo electrónico para favorecer la transparencia de los procesos inspectivos.





Un segundo paso consistió en sancionar, en julio de 2009, una Ley provincial con vistas a establecer un régimen excepcional y temporario de regularización del empleo, promover la correcta registración de las relaciones laborales y uniformar la regulación provincial con los lineamientos nacionales fijados en la Ley 26.476. Los resultados del dictado de la Ley 12.985 alcanzaron importantes dimensiones: se registraron, a lo largo de 2009, 27.000 puestos de trabajo, de los cuales el 99% corresponde a puestos nuevos y el 1% a la regularización de personal no registrado. Finalmente, se mencionaron dos nuevos programas de desarrollo: el Programa Territorios Productivos y el Programa de Apoyo a la Pyme. El primero forma parte del paradigma de la Economía Social. Aquí, se trata de promover el trabajo asociativo y de capacitar a los pequeños productores. Por su parte, el Programa de Apoyo a PyMEs, se propone profesionalizar la gestión empresarial de las empresas en dificultades.

Para finalizar, Rubén Fortuny, Ministro de Trabajo y Previsión Social de la Provincia de Salta, se encargó de presentar las iniciativas formuladas dentro de su provincia. El primer paso es considerado fundador tanto a nivel operativo como simbólico: el 10 de diciembre de 2007, el gobierno de Salta creó el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, del que dependen la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Empleo. Luego, con el objetivo de coordinar las políticas acuñadas dentro del Ministerio con las políticas de nivel nacional, se firmó un Convenio Marco con el MTEySS de la Nación. A partir de este convenio se puso en marcha el Plan “Más y Mejor Trabajo” que adhiere a los programas del gobierno nacional (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y Obra Pública Local y Formación Profesional, entre otros) y los implementa a través de las Oficinas de Empleo Municipal. Finalmente, el panelista expresó el orgullo que siente Salta por ser la tercer provincia de Latinoamérica en firmar un Convenio con la OIT. El acuerdo por el trabajo decente se firmó el 2 de septiembre de 2009 e incluye una serie recomendaciones, compromisos y acuerdos valorativos dirigidos a la reducción de la informalidad.

A partir de estos tres primeros pilares normativos se desarrollaron numerosos programas con foco en determinadas vulnerabilidades: el Programa de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil “Dr. Roberto Nazr”, el Programa de Regularización para Empleados del Servicio Doméstico, los Programas de Recuperación Productiva (REPRO), los subsidios para los trabajadores rurales temporarios, el Programa Empleo Joven, y el Programa Formación para el Trabajo, entre otros. Todas estas iniciativas surgieron de un “diálogo sistemático con todos los actores del ámbito del trabajo”, particularmente con las cámaras empresariales y los gremios.

### ***Sesión 5: Cobertura de la Seguridad Social: Brechas y estrategias para su extensión***

La quinta sesión del seminario se centró en las brechas de la cobertura de la protección social y las posibles estrategias para su extensión. Philippe Marcadent, Asesor Principal para la Economía Informal y Rural Sector de la Protección Social de la OIT-Ginebra, realizó una presentación sobre el alcance de las prestaciones de protección social y su vínculo con la informalidad en tres aspectos: los déficits de la cobertura, las

estrategias de protección a los trabajadores informales, y algunas preguntas sobre estos temas.

En cuanto al alcance de las prestaciones de la protección social, Marcadent señaló dos dimensiones a contemplar a la hora de evaluar el nivel de cobertura: la dimensión horizontal (¿quién está cubierto?) y la dimensión vertical (¿qué tan adecuados son las prestaciones y los servicios brindados?). Marcadent analizó la cobertura de la protección social, considerando las “ramas” de la protección social definidas en la Convención 102 de la OIT. En cuanto a las pensiones, se observa que la mayoría de los países cuentan con una cobertura menor al 60% de la población. Sobre las prestaciones familiares, el panelista remarcó una relación entre el nivel de ingreso del país en cuestión y su cobertura: en los países de alto ingreso, se observa una mayor tendencia a una cobertura universal. Por lo tanto, en los países de medios y bajos ingresos, donde hay una mayor necesidad de protección social, se observa una menor cobertura. En lo referido a la protección social en salud, Marcadent afirmó que es necesario considerar el nivel de acceso al sistema de salud, así como la protección financiera que tienen los hogares. En términos generales, se estimó que cerca de 10 millones de personas caen en la pobreza cada año debido a la falta de acceso a servicios básicos. En este sentido, los excluidos de los servicios de protección social son generalmente los trabajadores con empleo informal, los pobres, las mujeres y los trabajadores rurales.

Ahora bien, ¿cuáles son las causas de estos déficits en la cobertura de la protección social? Marcadent propuso algunas causas que él consideró relevantes. Por un lado, entre las causas internas a los sistemas de protección social, se identificaron: el diseño inadecuado o la falta de adaptación a la evolución de la estructura del mercado laboral; la baja eficiencia en el otorgamiento de los beneficios; la desarticulación entre los distintos subsistemas; y la baja capacidad de recaudación y fiscalización. Entre las causas externas a los sistemas, se encuentran: la informalización y flexibilización del empleo; la incidencia de la pobreza; el mito del escaso espacio fiscal y la falta de voluntad política; la presión sobre los costos laborales en el contexto de la globalización; el envejecimiento de la población; las crisis económicas y políticas; y los problemas de gobernabilidad. El panelista señaló que las causas externas a los sistemas de protección social suelen tener una mayor incidencia en la falta de cobertura.

Luego, Marcadent presentó una diversidad de estrategias y mecanismos disponibles para la reducción de la brecha en la cobertura de la protección social, aclarando que no necesariamente son excluyentes entre sí. En primer lugar, identificó estrategias en torno a la formalización del empleo y de la extensión de los sistemas de protección social ligados al empleo formal a los grupos informales. En segundo lugar, presentó estrategias de cobertura de los informales con poco énfasis en la formalización del empleo y vía mecanismos específicos. En tercer lugar, se encuentran las estrategias focalizadas en los pobres. Por último, introdujo los mecanismos de cobertura universal. En el marco de este conjunto de abordajes disponibles, el panelista presentó la estrategia de protección social de la OIT, que se basa en una serie de principios, entre los cuales se encuentran los siguientes: universalidad, progresividad, pluralismo, prestaciones como un derecho y financiación sólida. Dicha estrategia se centra en garantizar un nivel mínimo de protección a todos (ampliando la dimensión horizontal de la cobertura), manteniendo los niveles altos de cobertura para los sectores previamente protegidos (la dimensión vertical).

En forma de conclusiones, Marcadent presentó algunas preguntas sobre las limitaciones de la cobertura de la protección social. En primer lugar, cuestionó la utilidad del concepto de la informalidad como guía para la extensión de la cobertura de la protección social. El panelista afirmó que la exclusión excede a la informalidad, dado que los trabajadores formales también pueden sufrir déficits en su cobertura de protección social, así como los trabajadores informales pueden estar completamente cubiertos. En segundo lugar, afirmó que existe un consenso creciente que una combinación de mecanismos contributivos con no contributivos es lo más eficaz para ofrecer una adecuada cobertura universal en todas partes. Sin embargo, en ese contexto se presentan nuevos interrogantes: ¿cómo es posible fijar los mínimos de protección social? ¿Qué tipo de integración se pueden establecer entre estos mecanismos? ¿Modifica esta combinación el reto de la accesibilidad financiera? ¿Cómo se puede cubrir a los informales con capacidad contributiva en este contexto? Frente a estos interrogantes existen tres grandes grupos de respuestas, centradas en los tres tipos ideales de sistemas de protección social, dependiendo de las relaciones que se establezcan entre los dos mecanismos. En primer lugar, un enfoque universal, implicaría una necesidad de desligar la protección social a las estratificaciones del mercado laboral, basándose en un concepto de ciudadanía con acceso a derechos garantizados. En segundo lugar, el enfoque de la seguridad social, permitiría mantener las diferenciaciones entre las categorías ocupacionales, siguiendo un abordaje centrado en la ciudadanía laboral. En tercer lugar, el panelista señaló que desde su punto de vista, el enfoque focalizado presenta graves déficits en términos de garantía a los derechos y en términos de solidaridad interna de los sistemas de protección social, por lo que desalentaría su implementación.

La sesión concluyó con una serie de comentarios de Emilia Roca, Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social del MTEySS, acerca de los cuatro niveles esenciales que deben ser contemplados para disminuir las brechas presentes en la cobertura de la protección social. En primer lugar, la Subsecretaria resaltó la relevancia del desarrollo económico en el vínculo entre protección social e informalidad. En este sentido, remarcó la necesidad de romper con el ciclo del subdesarrollo, promoviendo un desarrollo económico sustentable y sostenido. Afirmó que la cobertura estratificada basada en el sistema de seguridad social que prevalece en la actualidad en la Argentina, es producto de las fuerzas prevalecientes en el modelo económico de la industrialización por sustitución de importaciones. Por lo tanto, un desarrollo económico sustentable, sostenido e inclusivo determinaría la institucionalidad de un sistema de protección social con una cobertura más amplia y con mayor solidaridad.

A continuación, Emilia Roca remarcó la relevancia del mercado de trabajo en la definición de la inserción de la población económicamente activa, y de su acceso a los beneficios de la protección social. En el contexto de esta consideración, la panelista llamó la atención sobre la relevancia de la salud como un derecho fundamental, previo y prioritario a los otros. Asegurando el derecho a la salud, afirmó que es posible generar empleo ampliando la cobertura y mejorando la calidad de las prestaciones de la protección social asociadas al mismo. En respuesta al argumento que sostiene que la única forma en la que la protección social sea realmente universal es desligarla de las rígidas estructuras del empleo, Roca contra-argumentó que esto implicaría modificar las normas de la seguridad en el trabajo, lo cual tendría aparejados más perjuicios que beneficios. En su

lugar, la Subsecretaria propuso una articulación, en las prestaciones de protección social, entre lo contributivo y lo no contributivo para obtener una cobertura universal.

La necesidad de construir una nueva globalización que trate de generar un mayor cumplimiento de los derechos de los trabajadores, fue el tercer punto identificado por Roca como esencial para disminuir la brecha entre los trabajadores protegidos y los desprotegidos. Para ello, la Argentina debe recordar que sin capacidad de consumo interno, no existe la posibilidad de entrar en los mercados externos en condiciones que permitan resguardar los derechos de los trabajadores.

Finalmente, en cuarto lugar, se señaló la ineludible relevancia de la capacidad fiscal y política para saldar las deudas en materia de inclusión social. Roca afirmó que existen diversas estrategias para saldar estas deudas y que, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo recientemente anunciada por el Gobierno, es una de ellas. Sostuvo que esta iniciativa, plasmada en el Decreto N° 1602/09, en el marco de la Ley N° 24.714 (que regula el Régimen de Asignaciones Familiares), es un claro ejemplo de cómo se puede articular lo contributivo con lo no contributivo y generar así el cumplimiento de un derecho permanente. El desafío surge de su sostenimiento en el tiempo y de cómo se plantean las políticas fiscales y las estrategias políticas para lograrlo.

El debate que siguió a las presentaciones se centró en la posibilidad de garantizar un derecho a partir de la combinación de prestaciones contributivas con beneficios no contributivos. En el caso de la Salud, el Ministro de Trabajo de la Provincia de Santa Fe, Carlos Rodríguez afirmó que la garantía al derecho a la salud que determinó la Constitución de 1988 en Brasil es un gran ejemplo del camino a seguir, en cuanto establece una única vía de acceso, imposibilitando el condicionamiento de su cumplimiento a la voluntad política. Por otra parte, Luis Beccaria, Director de Estadísticas de la CEPAL-Santiago, remarcó la contradicción entre el enfoque que vincula a las prestaciones de la protección social al mercado laboral, con el espíritu universalista del Decreto 1602/09. A estos comentarios, Emilia Roca respondió que es posible y deseable la existencia de un subsistema no contributivo dentro del sistema contributivo, dado que representa una consecución de la utopía del empleo pleno y formal en la Argentina. La panelista concluyó afirmando el valor simbólico del trabajo en la Argentina, por lo que la formalización del empleo debe ser uno de los objetivos centrales del desarrollo del país.

## *Sesión 6: Protección social, ingresos e informalidad*

En este panel se convocó a expertos en Protección Social y en Finanzas Públicas provenientes de universidades y organismos internacionales para intentar echar luz sobre la relación entre la estructura del gasto social, su financiamiento, y las estrategias de reducción de la informalidad.

La primera en tomar la palabra fue Evelyn Vezza, Consultora de la OIT-Argentina. Para comenzar, la expositora construyó una taxonomía de los programas de protección social según el tipo de gasto social involucrado. Pueden identificarse tres categorías: los programas dirigidos a los trabajadores formales de base contributiva; los programas dirigidos a los trabajadores informales de base no contributiva; y los programas de

fomento a la formalidad que apuntan al sostenimiento de los ingresos y a la acumulación de activos. En cuanto a las dimensiones del gasto implicado por cada categoría, el porcentaje del PIB atribuido a los trabajadores formales es significativamente mayor. Este representa en 2008 aproximadamente 9% frente a menos de 1% dedicado al trabajador informal y solo 0,015% dirigido a la promoción de la formalidad.

En base a esta primera aproximación, la panelista delineó ciertas tendencias de la evolución reciente de cada categoría de gasto. En primer lugar, el gasto dirigido a los trabajadores formales se triplicó del 2004 al 2008. Los programas que han mostrado una ampliación de su participación dentro de esta categoría son las asignaciones familiares y los subsidios salariales. Respecto al gasto dirigido a los trabajadores informales, se pone en evidencia que este es inferior al 10% del gasto dirigido a los trabajadores formales. Se observa también un cambio drástico en la estructura de riesgos cubiertos entre 2004 y 2008. Mientras que en el 2004 se cubría mayoritariamente el riesgo al desempleo de los informales y luego el riesgo de la vejez, en el 2008 estas dimensiones se alternan. Finalmente, podemos también resaltar una reasignación en el foco de los programas de promoción a la formalidad. En 2004, los programas apuntaban principalmente a la generación y al sostenimiento de los ingresos. En 2008, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo concentra el 27% del gasto.

A modo de conclusión, Evelyn Vezza presentó los alcances distributivos de cada categoría de gasto. Partiendo de ejercicios estadísticos de incidencia distributiva realizados a partir de la EPH relevada en el segundo semestre de 2006, la expositora afirmó que si bien los programas dirigidos a los trabajadores formales como pueden ser el Seguro de Desempleo o las Asignaciones Familiares presentan un menor sesgo pro-pobre, los programas de Promoción y Asistencia Social dirigidos a los trabajadores informales tienen un mayor efecto distributivo. Es decir, todavía hay espacio para construir una asignación de los gastos más progresiva.

El segundo disertante fue Ramiro Ruiz del Castillo, de la Universidad Nacional de la Plata. En esta instancia se presentó un estudio del financiamiento de la protección social. Con el objetivo de identificar los principales patrones y la evolución reciente del financiamiento del gasto social, el panelista comenzó por identificar las fuentes de financiación del sector público. Estas incluyen el Tesoro, las contribuciones a la seguridad social, los recursos con asignación específica, las transferencias internas y externas y el crédito interno y externo. Luego procedió a ilustrar las dimensiones de cada una de estas fuentes dentro del total del gasto social. Entre el 2000 y el 2008, los recursos provenientes del Tesoro Nacional representaron entre el 32 y el 45% de este total. Durante el mismo período, las contribuciones a la seguridad social oscilaron entre el 34 y el 48%. Los recursos de afectación específica y las transferencias internas se movieron alrededor del 8%, con una significativa reducción del porcentaje relativo a la primera de estas categorías en los últimos dos años. El crédito externo ha mostrado una notable reducción en su participación pasando de un 7,4% en 2001 a un 2,6% en 2008. El crédito interno y las transferencias externas no representan una parte significativa de los recursos utilizados a este fin.

Un segundo paso fue precisar los recursos utilizados por tipo de programa social. Dentro del gasto social dirigido a los trabajadores formales, la mayoría de los programas





se financia con las contribuciones a la seguridad social (fiscalización de la Ley de Riesgos del Trabajo, Asignaciones Familiares, Seguro de Desempleo). Las prestaciones previsionales, sin embargo, han recurrido al Tesoro Nacional para cubrir, en promedio a lo largo del período estudiado, un 27,5% de sus gastos. Por su parte, los programas dirigidos a los trabajadores informales se financian básicamente a partir del Tesoro Nacional y de transferencias internas. Tal es el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, del Seguro de Capacitación y Empleo, de las Pensiones no contributivas y del Plan Nacional Manos a la Obra, entre otros.

Para concluir su exposición Ramiro Ruiz del Castillo se propuso intervenir en el debate público en torno al financiamiento de la recientemente decretada Asignación Universal por Hijo. El panelista discutió la expresión "se usa la plata de los jubilados" relevada por los principales medios de comunicación. En lo que denomina los "laberintos" del financiamiento público de la protección social, se utilizan recursos contributivos para financiar gastos no contributivos pero también se utilizan recursos no contributivos para financiar gastos previsionales. El criterio para decidir si se permiten estos saltos debe ser de índole programática; la elección crucial es entre un sistema a la "Bismarck" dónde la población que no tiene acceso al mercado de trabajo queda excluida de los beneficios de la protección social y un sistema a la "Beveridge" que plantea mecanismos de cobertura universales. Dicho esto, un programa como la asignación universal por niño, que pretende alcanzar la dimensión de un derecho, no puede financiarse en base al interés de un stock de ahorros o a créditos externos que administra ANSES, como lo propone el actual gobierno, sino que debe estar acompañado de un reforzamiento de los recursos tributarios vinculados a la capacidad de pago de los contribuyentes. El candidato más acorde a estos requisitos son los impuestos a la propiedad. Este sería un mejor modo de darle viabilidad financiera y estabilidad en el tiempo al programa.

A continuación Laura Goldberg, consultora de la OIT, presentó los principales rasgos de los programas de protección social para los trabajadores y las familias informales bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La misión del Ministerio se construyó en base las leyes de emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria prorrogadas en 2002. Desde esta institución se propuso un giro respecto a la lógica de la década de 1990; se intenta alcanzar "una mirada más amplia de la Política Social."

El primero de los programas analizados fue el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Aquí las prestaciones incluyen principalmente la distribución directa de alimentos, la facilitación de las actividades de auto-producción alimentaria, el apoyo a comedores comunitarios y la educación alimentaria y nutricional. La población destinataria está compuesta de familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas y adultos desnutridos. La panelista señaló que surge un problema en la definición del término "seguridad alimentaria", ya que no se brinda ninguna garantía a su acceso como derecho. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, se propone "financiar emprendimientos unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios en forma directa o indirecta". Algunas de las herramientas de este programa son la promoción del microcrédito, el monotributo social y la marca colectiva. Además, los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, acompañan el desarrollo de los nuevos proyectos de forma conjunta e integrada.

Goldberg señaló que el principal problema del Plan es la falta de sostenibilidad de los emprendimientos, combinado con algunos problemas de monopolios locales. En el caso del Programa Familias para la Inclusión social se busca proteger a las familias en situación de vulnerabilidad promoviendo su salud y educación. Este programa tiene dos componentes: un ingreso no remunerativo de entre \$200 y \$380 entregado bajo condicionalidad de control de salud y regularidad escolar, y la promoción familiar y comunitaria local a través del apoyo escolar y de talleres de capacitación laboral. La panelista argumentó que el Programa Familias por la Inclusión Social, al identificar a la madre de la familia como responsable, le atribuye una responsabilidad que no es exclusivamente suya. Para terminar, las pensiones no contributivas a la vejez habilitan a las personas mayores de 70 años sin recursos para acceder a una pensión a nivel del 70% del haber mínimo y a una cobertura básica de salud.

A la hora de elaborar un balance de las intervenciones del Ministerio en la economía informal, se estima que los programas se limitan a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores precarios sin lograr consolidar estrategias de formalización. Este tipo de intervenciones solo pueden contribuir a construir “esquemas paralelos de protección social con prestaciones inferiores a las del sistema contributivo”. Como comentario final la panelista acompañó las altas expectativas ante la implementación de la asignación universal por hijo.

Posteriormente se cedió la palabra a Guillermo Farías, consultor de la OIT. El objetivo de su ponencia fue presentar los alcances del monotributo como herramienta de formalización. En primer lugar, enumeró los posibles candidatos a utilizar el mecanismo: dentro de las “Personas Físicas” se encuentran los monotributistas de régimen general que hacen aportes a los regímenes de salud y vejez y se inscriben en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), los monotributistas eventuales compuestos por pequeños productores y los monotributistas sociales que se inscriben en el Ministerio de Desarrollo Social donde son encuadrados en función de sus desventajas; a esta se suman las categorías “Integrantes de Sociedades” y “Asociados a Cooperativas de Trabajo”.

El panelista procedió luego a interpretar la tabla “Promedio mensual de contribuyentes activos y relación pagos/activos 1998 a 2008” elaborada por la Dirección de Estudios de la AFIP. Aquí se observa que el número de contribuyentes activos ha ido en constante aumento desde 1998. Estos sumaban 642.167 en 1998 y llegan hoy a los 2.234.070. No todos los nuevos contribuyentes realizan los pagos correspondientes. En efecto, la relación pagos/activos pasó de representar 99% en 1998 a 72,1% en 2008. De todos modos, el monotributo no reúne las condiciones para constituir una herramienta de recaudación: este mecanismo no aporta más del 0,9% del total de los ingresos de la AFIP. El objetivo de la política pública es otro, a saber, promover la formalización, la inclusión social y el acceso a la jubilación y la salud. A ese fin, el diseño argentino presenta ventajas en comparación a los sistemas del resto de América Latina. Este es de una gran simplicidad y ofrece una mayor amplitud en la cobertura. Las desventajas del monotributo se refieren a que puede encubrir una evasión a los regímenes de relación de dependencia, por ejemplo en el caso de las cooperativas fraudulentas, por lo tanto, afectando el financiamiento de la seguridad social.



El comentarista del panel fue, en esta ocasión, Rafael Rofman, Especialista Líder en Protección Social del Banco Mundial. El especialista rescató de las cuatro presentaciones la variedad en los puntos de vista y los modos de analizar el mismo fenómeno. Ciertas disidencias e incompatibilidades entre las ponencias se deberían a que “la realidad no se deja categorizar tan fácilmente”. Esto implica la necesidad de ejercer una extrema cautela en el diseño de las políticas públicas. Un ejemplo de desborde de la realidad frente al diseño técnico es, en relación la asignación universal por hijo, el hecho de que no hay modo de verificar el cumplimiento de una de sus condicionalidades puesto que no existe en Argentina un Registro Nacional de Educación. Luego, en el debate con el público surgió la inquietud de Emilia Roca respecto a la noción de “laberinto fiscal” postulada por Ramiro Ruiz del Castillo. De esta forma, comentó que la necesidad de recurrir a las fuentes impositivas para financiar la seguridad social sería un correlato directo de la baja de los aportes patronales implementada en la década de 1990. Finalmente se pronunció Silvia Jardel, Gerente General del Consejo Empresario Mendocino recordando que en general todas las medidas de financiamiento de la protección social terminan afectando los recursos provinciales dado que afectan la masa de recursos coparticipables entre nación y provincias.

### ***Sesión 7: Panel: Dinámica de los trabajadores independientes formales e informales: características comunes y heterogeneidad interna***

El séptimo panel se propuso echar luz sobre una población particularmente problemática a la hora de analizar las características de la informalidad en Argentina. El universo de los trabajadores independientes es heterogéneo. Se hace necesario determinar en qué medida estos trabajadores forman parte de la economía informal o, al contrario, se guían por una estrategia racional y voluntaria al ubicarse fuera de las relaciones salariales tradicionales. Con este interrogante sobre la mesa se convocó a expertos provenientes de distintos ámbitos. El panel estuvo coordinado por Gabriela Agosto de la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS).

En primer lugar, Maribel Jiménez (IELDE-UNSa/UNLP/CONICET) propuso un análisis descriptivo de largo plazo de la categoría de trabajo independiente. Analizar con detalle esta categoría resulta crucial en Argentina puesto que ocupa una importancia relativa dentro de la población económica activa si se compara con la mayoría de los países desarrollados. Según cifras de la EPH, la categoría representa, de 1974 a 2006, entre el 23% y el 32% de la población ocupada del Gran Buenos Aires. Además, los independientes muestran una gran heterogeneidad interna en términos de distribución de ingresos, riesgos y vulnerabilidad. Se hace necesario descifrar los alcances de esta heterogeneidad y los posibles patrones de informalidad que se inscriben en ella.

El análisis se basó en la tipología del cuentapropismo elaborada por el MTEySS en 2006. Pueden identificarse tres tipos de trabajadores independientes: los profesionales que ocupan posiciones altamente calificadas, los trabajadores de oficio que se desempeñan en posiciones ocupaciones calificadas y los trabajadores de subsistencia que no cuentan con ninguna calificación. Del 2003 al 2006, los trabajadores profesionales representaban 10% de la totalidad de los trabajadores independientes, los trabajadores de oficio, 82% y los

trabajadores de subsistencia, 8,1%. Respecto a la repartición de años anteriores, se observa un notable aumento de la categoría Oficio y una equivalente disminución de la categoría Subsistencia.

Luego, la panelista se dedicó a analizar el perfil socio-económico de cada una de estas categorías. En primer lugar, expuso la composición por edad y sexo de cada grupo. Los trabajadores profesionales se dividen en igual medida entre hombres y mujeres. Se observa una marcada predominancia de la población entre 30 y 50 años. Los trabajadores de oficio son en su mayoría hombres (70% del total) de entre 30 y 64 años. Los hombres están aún más representados dentro de los trabajadores de subsistencia. Aquí se observa un cambio respecto al período previo a 2003 en el que las mujeres giraban alrededor del 45 % del total de la categoría. Según la analista, esto se debe al impacto de la distribución de planes sociales a las jefas de hogar. Dentro de la categoría se observa, además, una proporción importante de varones de entre 15 y 29 años (20% del total). Se observó, a continuación, la composición del cuentapropismo por rama de actividad. Los trabajadores profesionales ocupan casi exclusivamente puestos dentro de los servicios ya sea de la comunicación (sociales y personales), o financieros, mobiliarios y empresarios. Los trabajadores por oficio se desempeñan principalmente en el comercio, los restaurantes y los hoteles, y en la construcción. En fin, los trabajadores de subsistencia están volcados a un 90% en el comercio, los restaurantes y los hoteles. Respecto a la brecha salarial entre trabajadores profesionales y trabajadores de subsistencia, el ingreso de los primeros ha llegado a representar en 2003, el 586% de estos últimos. A partir de la ponderación de estos diversos criterios pudo concluirse que existe una elevada incidencia de la informalidad en los trabajadores independientes. Esta es superior al 81% según la definición que abarca a los “no profesionales en establecimientos no públicos de menos de 6 trabajadores”.

Daniel Contartese, de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales del MTEySS, inició su presentación a partir del interrogante sobre si la informalidad en el trabajo independiente responde a un escape frente a una situación de formalidad que no reporta beneficios tangibles o a una exclusión debido a la imposibilidad de costear los aportes. El primer paso hacia la resolución del interrogante fue discriminar el nivel de informalidad por categoría de trabajador independiente. Así observamos que dentro de los trabajadores profesionales este toma el valor de 15,6% mientras que para los trabajadores de oficio representa el 59,9% y para los trabajadores de subsistencia alcanza el 84,2%. Luego, se indagó en la motivación que lleva hacia el trabajo independiente, según cada grupo. Los trabajadores profesionales valoraron por sobre todo la posibilidad de tener un horario laboral flexible. Los trabajadores de oficio contestaron que no encontraban trabajo en relación de dependencia pero también que se vieron frente a la posibilidad de establecer un negocio y que el puesto les ofrecía una mayor posibilidad de progreso. En cuanto a los trabajadores de subsistencia contestaron en gran mayoría que no habían conseguido un trabajo asalariado. Otro de los elementos a tomar en cuenta es el ingreso mensual promedio según formalidad laboral. Los trabajadores independientes formales ganan en promedio \$1.547 por mes mientras que los informales solo \$477.

Entonces, la informalidad en el trabajo independiente se concentra en los trabajadores de oficio y de subsistencia que en su mayoría no tienen otra alternativa de fuente de ingreso. Pero también tiene lugar en micro-establecimientos que presentan muy



bajos niveles de inversión y ofrece ingresos por debajo de la línea de pobreza. En este contexto, los trabajadores no pagan sus aportes porque no pueden hacerlo. Efectivamente, cuando se pregunta a los trabajadores independientes informales las razones por las cuales no contribuyen regularmente a la jubilación, el 81,4 % responde que el dinero que perciben no es suficiente para realizarlo. Por consiguiente, se concluye que la informalidad en el trabajo independiente es una expresión de exclusión. El panelista propuso finalmente ciertas líneas de acción para enfrentar esta situación: una mayor fiscalización, la construcción de sistemas solidarios de responsabilidad, la disposición de incentivos para la formalización y la implementación de políticas para la mejora de la productividad.

A continuación, tomó la palabra Roxana Mauricio, investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del CONICET. Su presentación trató sobre la movilidad ocupacional de los trabajadores independientes. El objetivo principal del estudio fue analizar las trayectorias laborales asociadas al empleo no asalariado. Este propósito necesita de un análisis dinámico capaz de dar cuenta de los flujos de entrada y salida al mercado del trabajo independiente. Así podrán luego vincularse las distintas trayectorias laborales al ciclo económico, al régimen macroeconómico, al ciclo de vida, al grado de desarrollo económico o a las características de los hogares.

En base al análisis de las probabilidades estáticas y dinámicas de la incidencia del empleo no asalariado se obtuvieron las siguientes conclusiones. La probabilidad de estar en un puesto independiente siendo mujer es negativa. Con respecto a la edad, los mayores están sobre representados en el universo. Ellos tienen una gran probabilidad de entrar a posiciones independientes. Por otra parte, la educación está negativamente asociada tanto a la probabilidad de estar en un puesto independiente, como a las entradas y salidas de este espacio. Los flujos muestran ser consistentes con las probabilidades estáticas. En relación a las trayectorias laborales, puede decirse que los que comienzan una actividad independiente provienen generalmente de un trabajo no registrado, de la inactividad o del desempleo. El 40% de los que dejan el trabajo independiente se dirigen al no registro, muy pocos acceden a un puesto registrado. La panelista se propuso luego asociar la entrada a los puestos independientes con el ciclo económico. La cantidad de puestos disminuyó con la convertibilidad y frente a la crisis del efecto Tequila. En la fase expansiva de recuperación económica se observó una estabilización que continua hasta nuestros días. El comportamiento de esta asociación es levemente contra-cíclico.

A modo de conclusión, la expositora afirmó que no tiene relevancia preguntarse si el trabajo independiente responde a la voluntariedad o al refugio. Lo que hay que determinar es cuál es el espacio de elección al que se enfrentan los individuos. Este es generalmente bastante acotado: al analizar sus trayectorias laborales se observa que existe una regularidad en el tránsito entre desempleo, precariedad y cuentapropismo.

El último panelista fue Hernán Rufo, consultor de la OIT. Estuvo a cargo de presentar: “El trabajo independiente en los registros de la Seguridad Social”. El objetivo de su exposición fue intentar explicar el notable crecimiento en la cantidad de cotizantes al sistema. La cantidad de pagos de los monotributistas, por ejemplo, aumentó de 1.200.000 pagos en julio de 2004 a 1.650.000 en julio de 2009. Además se observan más transiciones del tipo de cobertura “irregular con derechos” (quien realiza 18 cotizaciones en 36 meses) al “regular con derechos” (30 cotizaciones en 36 meses) que en el pasado. El aumento en

las cotizaciones, y por lo tanto, la mayor formalización dentro de los trabajadores independientes, se debe, entonces, tanto al mayor número de trabajadores registrados como a la regularidad en sus aportes.

Como elemento explicativo se observa, por empezar, un efecto pro-cíclico. La mayor capacidad contributiva también se debe a una caída en la tasa impositiva. El aumento en la regularidad de los aportes solo se entiende, sin embargo, por una mayor valuación de la cobertura, sea esta la jubilación, el seguro por muerte e invalidez o la obra social. Aquí observamos una correlación con el ciclo de vida. La cobertura aumenta con la edad tanto en los datos de 2002-2003 como en los de 2006-2007. La cercanía al momento de salida del mercado del trabajo funciona como incentivo natural a la registración laboral. En fin, si bien se observa una mayor cobertura del trabajo independiente a partir de Julio del 2004, esta podría resultar de carácter transitorio. Gran parte de esta tendencia de formalización se concentra en el régimen de monotributo, no en el régimen general de autónomos. Es decir, los aportes son, en parte, subsidiados. Además la baja en los impuestos ha permitido la mayor disponibilidad de recursos para realizar los aportes. Estos datos no permiten descartar la posibilidad de un serio problema financiero del sector en el futuro. Según el expositor sería interesante observar los efectos de los aumentos en los impuestos y del anuncio de la asignación por hijo en los índices de cobertura.

El comentarista encargado de sacar las conclusiones finales del panel fue en este caso, Luis Beccaria, Director de Estadísticas de CEPAL. El especialista quiso mencionar y desarrollar un aspecto que, a su entender, cruza los cuatro trabajos. Los panelistas y la comunidad académica en general estarían optando por una revalorización de la visión estructuralista predominante en el período 1960-1970, respecto a la relación entre trabajadores independientes e informalidad. Según esta escuela, la existencia de trabajadores independientes es una manifestación de informalidad laboral. Estos constituirían una respuesta a la incapacidad del sistema económico en brindar puestos suficientes. Es decir, podría asumirse una relación inversa entre cantidad de cuentapropistas y nivel de desarrollo. Esta visión fue luego revisada. Comenzaron a observarse trabajadores independientes con mayores ingresos que ciertos sectores asalariados. Una creciente literatura consideró que parte de este fenómeno podía ser de carácter voluntario. Luis Beccaria afirma que esta nueva visión no es contradictoria con la tradicional. La elección racional de un puesto de cuenta-propia no es una explicación alternativa a la que se basa en la estructura del mercado de empleo, más bien se complementan. Las elecciones se dan dentro de un marco acotado de opciones que están dictadas por la estructura de producción de cada país. Las decisiones micro-económicas por sí solas no alcanzan para explicar un fenómeno de estas dimensiones.

### ***Sesión 8: Informalidad, heterogeneidad y protección social en los sectores económicos***

La última sesión del seminario fue coordinada por Andrea del Bono (Presidenta de la ASET) y contó con dos presentaciones: la de Antonia Gallart, del CENEP (Centro de Estudios de Población), acerca de los desafíos metodológicos de la heterogeneidad del trabajo informal, y la de Jorge Paz, de la Universidad Nacional de Salta, sobre la informalidad en el sector rural en Argentina. Luego de las dos presentaciones, Ricardo

Infante, Experto en Políticas de Empleo y anteriormente Director de la oficina de la OIT en Chile, presentó sus comentarios.

Gallart realizó una presentación acerca de la aproximación cualitativa a los estudios sectoriales sobre la heterogeneidad del trabajo informal, tomando como ejemplo el sector de la confección. La panelista afirmó que el desafío metodológico a la hora de abordar la temática de la heterogeneidad de la informalidad laboral se centra en captar las características de las relaciones laborales no registradas en nichos precarios de bajos y medios ingresos en sectores con amplia participación de trabajo informal. Para superar este desafío, es posible adoptar enfoques cualitativos o cuantitativos de investigación social. Los enfoques cuantitativos se caracterizan por contemplar las magnitudes y los atributos medibles en las relaciones entre las variables, permitiendo diagnósticos y correlaciones, así como generalizaciones estadísticas. Por el otro lado, los enfoques cualitativos analizan los procesos productivos ocultos, las estrategias de los actores para entrar y salir del empleo no registrado, las relaciones de poder y los nichos de trabajo informal. Dentro de este segundo enfoque, se encuentran metodologías como los estudios comparativos de casos, la información no estructurada y la generación de tipologías de trabajadores con distintas inserciones estructurales. La panelista afirmó que la investigación cualitativa no excluye el empleo de técnicas cuantitativas, sino que éstas resultan complementarias entre sí. El punto esencial al optar por una de las técnicas de investigación debe ser la pregunta que el investigador se postula.

Acerca del aporte del enfoque cualitativo, Gallart sostuvo que desde los inicios de la conceptualización del sector informal se realizaron estudios antropológicos de trabajadores informales en contextos particulares (tales como los artículos de King y de Lomnitz en 1977). Estos estudios cualitativos se caracterizaron por no partir de variables predefinidas y operacionalizadas, sino de ir construyendo los conceptos sobre la base de interrogantes amplios. Además, se distinguieron por no estar basados en muestras estadísticamente representativas, ni por pretender una proyección numérica de sus resultados. En su lugar, utilizaron muestras intencionales de entidades semejantes pero con diferencias significativas. Más aún, estos estudios estuvieron basados en información no estructurada, obtenida en entrevistas en profundidad, observación y medidas no reactivas. Por último, los estudios cualitativos están focalizados en la interacción entre los actores clave, sus oportunidades, motivaciones y estrategias; buscando descubrir los intercambios no establecidos por contratos formales, las prestaciones no monetarias, los códigos particulares y las solidaridades familiares y étnicas. Luego de esta caracterización, la panelista presentó los cinco pasos del estudio cualitativo de un sector, ilustrándolo con el caso de la confección: (1) diagnóstico y mapa de la trama productiva del sector; (2) delimitación del campo de estudio; (3) elección de la muestra; (4) determinación de los instrumentos de recolección y conceptos metodológicos a implementar; y (5) elaboración y presentación de resultados.

Por su parte, Jorge Paz, presentó los resultados de una investigación acerca del gasto y los ingresos de los hogares en la informalidad a partir de la Encuesta Nacional de Gastos en los Hogares (ENGH) de 2004-2005, tomando como caso de estudio el sector rural de la Argentina. Su presentación se dividió en tres secciones: la caracterización del sector rural, los ingresos de los trabajadores del sector rural, y sus gastos.



Comenzó caracterizando a la informalidad en el sector rural al sostener que el 40% de los trabajadores rurales son informales, cifra similar a la observada en el sector urbano. Sin embargo, las diferencias entre los sectores rural y urbano se comienzan a divisar cuando se contempla la participación económica por género y por perfiles de edad. En los sectores rurales, la informalidad se observa mayoritariamente entre los hombres en los grupos etarios de los jóvenes y de los adultos mayores; mientras que entre las mujeres, incide mayoritariamente entre los 25 y 55 años. También se observan diferencias en la tasa de desocupación, así como en la informalidad por género y edad.

En cuanto a los ingresos, el panelista afirmó que se encuentran diferencias marcadas en el nivel del gasto (siendo ampliamente superior en los sectores urbanos). Sin embargo, la estructura de los ingresos de los sectores rurales y urbanos es similar (estando compuesto en cerca de 75% por el ingreso principal, y complementado por jubilaciones y transferencias, entre otros). Considerando los perfiles de los ingresos, se presentan características distintivas: en los sectores urbanos, se produce un incremento marcado de los ingresos entre los 20 y los 44 años, y luego una disminución a partir de los 45 años. En los sectores rurales, el aumento es mucho menos pronunciado, pero se mantiene constante durante todo el ciclo vital (con una excepción de una leve disminución entre los 35 y los 44 años. Sin embargo, los niveles de los ingresos rurales nunca alcanzan a los ingresos urbanos, produciéndose una brecha del 100% entre los 45 y 54 años de edad.

Considerando los gastos rurales y los urbanos, Paz resaltó que se observa una brecha importante, la cual incide claramente sobre el bienestar de las familias. El coeficiente de Engels (la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales derivados en la población de referencia) es significativamente peor en los sectores rurales informales.

La sesión concluyó con una serie de comentarios, a cargo de Ricardo Infante, Experto en Políticas de Empleo. Infante comenzó cuestionando la importancia de la informalidad por sí misma. Avanzó respondiendo que la informalidad es un determinante fundamental del ingreso del empleo y que por eso debe ser considerado como relevante al afectar en definitiva la distribución del ingreso y el bienestar social. Ahora bien, ¿es suficiente con formalizar? Su respuesta, basada en el estudio del caso de la ciudad de San Nicolás en el marco del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT (PREALC), fue negativa. Resulta necesario, contemplando la heterogeneidad estructural, trabajar sobre la productividad y en el acceso a los mercados, en lugar de seguir insistiendo sobre la informalidad. Los programas de ingreso deben tener como eje claro la convergencia productiva, más que la formalización del trabajo. Para concluir, el comentarista afirmó que en el contexto de una estrategia de desarrollo productivo, se debe definir el rol que se le brinda a la protección social universal.

### *El cierre del seminario*

Fabio Bertranou dio clausura al seminario recordando el mandato de la OIT en Argentina, en términos de la reducción de los déficits del trabajo decente y superación de la pobreza. En este punto, resaltó el rol que tuvo este espacio de reflexión, para promover la discusión sobre la economía informal considerada como uno de estos déficits (sino el principal). Remarcó el valor del nuevo paradigma del concepto de economía informal, bajo el cual se desarrollaron muchos de los debates en el seminario, contrastándolo con los



antiguos conceptos de “sector informal” o “trabajo informal” que limitaban el entendimiento de la problemática.

Por otro lado, Bertranou afirmó que los espacios de discusión desarrollados en el seminario cumplieron con el objetivo de examinar, compartir y difundir información sobre políticas, programas y prácticas para mejorar las condiciones de la economía informal a partir del análisis de la experiencia internacional, aunque con énfasis en el caso argentino. Por lo tanto, el seminario refleja como distintos actores consideran en su trabajo cotidiano la problemática de la informalidad, y cómo se logran informar los procesos de políticas públicas para incidir efectivamente sobre la problemática.

Finalmente, Bertranou consideró alentador el nuevo escenario argentino, en donde los actores clave, incluyendo al MTEySS, toman a la informalidad como un tema crucial a abordar para avanzar en la consecución del objetivo del trabajo decente en el país.



## Conclusiones

En el seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión” se discutieron los retos que presenta la problemática de la informalidad en la Argentina en términos de inclusión social, considerando su situación actual, las estrategias disponibles para enfrentarla y ejemplos concretos de políticas públicas que han sido implementadas.

Un punto prioritario a resaltar es el gran acuerdo en torno a la “economía informal”, como concepto más amplio a la hora de abordar la informalidad. En este sentido, en el seminario se ha observado el menor uso del concepto de “sector informal” previamente predominante en los discursos académicos y políticos. Por otra parte, se observó en el seminario un entendimiento entre los participantes referido al alcance del nuevo concepto, dado que este excede la mera ausencia de registración laboral, al incorporar consideraciones acerca de la calidad de los empleos y el enfoque del trabajo decente. Este cambio de paradigma incide tanto en el panorama de la informalidad, como en las políticas que se esbozan para enfrentarla.

### *El panorama de la informalidad*

Uno de los principales consensos alcanzados en el Seminario sostiene que la informalidad es un reflejo primario de las oportunidades limitadas que tienen los trabajadores y sus familias, más que de una elección deliberada. Concebida como tal, la informalidad trae aparejada la falta de acceso a beneficios que se perciben en la formalidad. El ejemplo más claro son las brechas salariales existentes entre los trabajadores informales y los trabajadores formales; pero este fenómeno también es observable en el acceso a las prestaciones de la protección social, la protección frente a accidentes en el trabajo y el bienestar general. Así, se observa una relación entre informalidad y vulnerabilidad social y pobreza.

Un segundo punto de gran consenso en el seminario se refiere a la heterogeneidad del problema de la informalidad. En este sentido, es necesario remarcar las diferencias que se presentan en el fenómeno de acuerdo a diversas categorizaciones. Por un lado, la informalidad se presenta con rasgos distintivos en distintos países y, en la Argentina, en sus distintas provincias. Lo mismo sucede entre los ámbitos rurales y urbanos. Por otro lado, existen diferencias relevantes también en la informalidad en las distintas ramas de actividad. Finalmente, es necesario resaltar que la informalidad tiene mayor incidencia en determinados grupos poblacionales (por ejemplo, definidos por categoría socio-económica, género y edad), dependiendo de los lugares, ámbitos y ramas de actividad. A pesar de esta heterogeneidad, se reconoció en el seminario que todos los trabajadores informales son particularmente vulnerables a los déficits del trabajo decente. Esto se debe a que la economía informal presenta características particulares generando empleos de baja calidad (con ingresos irregulares o bajos, largas jornadas laborales y falta de acceso a la información, a los mercados, a las finanzas, a capacitaciones y a la tecnología), con condiciones laborales y lugares de trabajo pequeños, inseguros e insalubres, y a la falta de reconocimiento, registro, regulación o protección, en el marco de la legislación laboral y de protección social.

En tercer y último lugar, en el seminario se ha recalcado la importancia del impacto que ha tenido la reciente crisis económica global en el escenario de la informalidad, tanto en la región como particularmente en la Argentina. De esta forma, se han presentado datos claros que demuestran el aumento de la informalidad (acompañada por un aumento del desempleo, la precariedad y la disminución de la calidad de los empleos). Este panorama, considerando la menor capacidad de recuperación del mercado laboral (respecto a la recuperación económica), manifiesta la necesidad expresa de políticas específicas dirigidas a la problemática de la informalidad.

### *Las estrategias y políticas presentadas*

En el transcurso del seminario se presentó una multiplicidad de políticas que fueron implementadas en diversos contextos para promover la transición hacia la economía formal. Un primer consenso relevante alcanzado se centra en la necesidad de diseñar e implementar políticas específicas frente a la informalidad. Esto denota que se ha superado el argumento predominante en la década de 1990 que sostenía que las asimetrías dentro del mercado laboral se irían saldando automáticamente a partir del “efecto derrame” producto del crecimiento económico. Asimismo, en el seminario también se observó un consenso en torno a la poca efectividad de las políticas de flexibilización laboral, ya que éstas tienden a la terciarización y a modalidades de subcontrataciones, que agravan el problema de la informalidad.

Como fue mencionado anteriormente, se observó que en el contexto actual de crisis las políticas para hacer frente a la informalidad resultan especialmente relevantes. En este sentido, se generaron consensos en torno a la utilidad de las políticas de retención del empleo, de recuperación de los salarios mínimos, de las políticas anti-cíclicas en general, y de las transferencias condicionadas y de los seguros de desempleo (como herramientas para el sostenimiento de la demanda, particularmente de los grupos vulnerables).

En términos generales, se presentaron instrumentos regulatorios, políticas de promoción de la actividad económica y políticas de protección social como herramientas dirigidas a la problemática de la informalidad. Entre los instrumentos regulatorios, se presentaron iniciativas de cambios normativos, de fiscalización y de aumento de las inspecciones laborales. Algunos de ellos han sido exitosos (como por ejemplo, las mejoras observadas en la registración de los empleados del servicio doméstico a nivel nacional en la Argentina, o la profesionalización de los inspectores en la provincia de Santa Fe), mientras que otros han tenido resultados más acotados (como la conmutación de multas por capacitaciones en Chile). Entre los cambios normativos, cabe resaltar el caso de Brasil en el que, a partir de la reforma constitucional de 1988, surgieron nuevas regulaciones que han incidido sobre el escenario de la informalidad en ese país, ilustradas por la Ley SIMPLES. En la mayoría de las presentaciones se ha observado una transición desde enfoques con énfasis represivos y recaudatorios a abordajes centrados en la concientización y la registración.

Estas políticas se han complementado, en muchos casos, con la promoción de las actividades económicas que generen empleos de calidad. Tal es el caso del apoyo a las PYMES, a las cooperativas, de promoción de emprendimientos, y del acceso a microcréditos, entre otros. En el seminario se remarcó la necesidad de enmarcar estas



iniciativas en el contexto de una estrategia de crecimiento inclusivo en cada país, como se ha realizado en el caso de Brasil. Este argumento se centra en la demostración de que el crecimiento económico no crea automáticamente empleos de calidad, sino que éstos deben ser expresamente promovidos, fomentando la incorporación de los sectores informales a la economía formal.

Finalmente, surgió en el seminario un fuerte consenso alrededor de la relevancia de las políticas de protección social a los trabajadores informales. En muchas de las presentaciones se hizo evidente la brecha existente, en términos de acceso a las prestaciones de la protección social, entre trabajadores formales e informales. De este modo, surgieron diversas estrategias para hacer frente a este aspecto de la informalidad. Se presentaron desde estrategias de tinte focalizado (como programas asistenciales de prestación de ingresos), hasta otras de enfoque más bien universal (como seguros de salud universales). En este sentido, emergió un interesante debate acerca de la compatibilidad o incompatibilidad entre las políticas universales y el fomento al trabajo y la formalidad. Algunos actores argumentaron que para lograr una verdadera universalización de la protección social sería necesario desligar sus prestaciones a las categorías ocupacionales del mercado laboral, cuestionando el concepto de la informalidad como guía para ampliar la cobertura de la protección social. Sin embargo, otros sostuvieron que esto implicaría una desvalorización del concepto mismo del trabajo. Particularmente, el debate se centró en torno a la combinación de modalidades contributivas con modalidades no-contributivas de financiamiento para lograr una ampliación de la cobertura de la protección social. Este asunto fue ilustrado por el caso de la nueva Asignación Universal por Hijo instaurada recientemente en la Argentina. Este debate no ha sido saldado, y seguramente será uno de los puntos relevantes para continuar el debate, en el marco de los desafíos de la inclusión que presenta la informalidad.

Más allá de estos puntos de vista sobre políticas concretas que deben ser implementadas, surgieron consensos generales acerca de las estrategias macro a seguir. En el marco general de la estrategia de la OIT, se generó gran apoyo al objetivo del trabajo decente en el cual se debe contextualizar el abordaje de la informalidad. Asimismo, se demostró adhesión a muchos de los principios de la OIT, como por ejemplo, la importancia del diálogo y la colaboración tripartita, y la necesidad de lograr políticas que se basen en los derechos laborales, sociales y económicos. Dada la heterogeneidad de la informalidad, se consideró que en muchos casos se requieren políticas particularmente contextualizadas. En la Argentina, dadas las asimetrías observadas entre las diversas provincias, se promovieron políticas provinciales particulares. Este argumento trae aparejada la necesidad de realizar esfuerzos para superar los retos de coordinación (vertical y horizontal) entre los tres niveles de gobierno en el país.

.....

El escenario de la informalidad, en la región y en el país, sigue siendo preocupante, más aún en el marco de la crisis actual. Los niveles de informalidad excluyen a vastos sectores de la población del acceso a servicios básicos, así como a salarios dignos, lo cual incide en su calidad de vida.



Sin embargo, en los últimos años se han observado importantes avances en los desafíos de la inclusión a partir del análisis de la economía informal. El consenso existente en torno al nuevo concepto de “economía informal” es un indicio de los nuevos enfoques prevalecientes. Estos se caracterizan por ser más proactivos, comprensivos e integrales que los enfoques anteriores, además de ser sustentadas, en general, por el Estado, los sindicatos y los empresarios. Estos nuevos consensos y enfoques hacia la informalidad se ven ilustrados en los recientes debates en torno a los vínculos entre informalidad y protección social. Todos estos aspectos contribuyen a la generación de un escenario alentador, en el cual el Estado (representado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) tendrá la responsabilidad de guiar el accionar para superar los desafíos de inclusión que presenta la informalidad en la Argentina.



## Anexo N° 1: Programa del Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”

### 25 de noviembre

9:00 Acreditación

#### 9:30 Apertura

- **Javier González-Olaechea**, Director de la Oficina de la OIT en Argentina
- **Fabio Bertranou**, Especialista en Mercado de Trabajo, OIT Argentina

#### 10:00 Sesión 1: Experiencia Internacional y la contribución de la OIT.

Conferencia Inaugural

- **Crisis, Informalidad y políticas públicas desde la perspectiva del trabajo decente.**  
**Azita Berar**, Directora del Departamento de Políticas de Empleo, OIT Ginebra
- Comentarios y reflexiones para el caso de América Latina.  
**Andrés Marinakis**, Especialista Políticas de Mercado e Instituciones Laborales, OIT Chile

11:00 Pausa – café

#### 11:30 Sesión 2: Informalidad y Políticas Públicas: La situación en América Latina

- El caso de Argentina.  
**Fabio Bertranou**, Especialista en Mercado de Trabajo, OIT Argentina
- El caso de Brasil. **Janine Berg**, Especialista de Empleo, OIT Brasilia
- El caso de Chile.  
**Gerhard Reinecke**, Especialista en Políticas de Empleo, OIT Chile
- El caso de México.  
**Regina Galhardi**, Especialista en Desarrollo de Empleo, OIT México

Comentarios:

- **Marta Novick**, Subsecretaria de Programación y Estudios Laborales, MTEySS  
Coordinador: **Jorge Arroyo**, Proyecto CEA, OIT Argentina

13:00 Receso – almuerzo libre

#### 14:30 Sesión 3: La informalidad, perspectivas del gobierno, empleadores y trabajadores

- **Noemí Rial**, Secretaria de Trabajo, MTEySS
- **Enrique Mantilla**, Miembro Titular del SGT10 y Comisión Sociolaboral del Mercosur. Miembro del Departamento de Política Social, UIA



- **Gerardo Martínez**, Secretario de Relaciones Internacionales, CGT
- **Daniel Jorajuría**, Secretario de Contabilidad y Finanzas, CTA Nacional

Comentarios y reflexiones:

- **Javier González-Olaechea**, Director de la Oficina de la OIT en Argentina.

16:00 Pausa - café

**16:30 Sesión 4: Las políticas provinciales frente al desafío de la formalización**

- El caso de Buenos Aires.  
**Oscar A. Cuartango**, Ministro de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
- El caso de Mendoza.  
**Raúl Mercáu**, Ministro de Producción, Tecnología e Innovación de la Provincia de Mendoza
- El caso de Salta.  
**Rubén Fortuny**, Ministro de Trabajo y Previsión Social de la Provincia de Salta
- El caso de Santa Fe.  
**Carlos Aníbal Rodríguez**, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe

Moderador: **Fabián Repetto**, CIPPEC

18:00 Vino de honor



## 26 de noviembre

### 9:30 Sesión 5: Cobertura de la Seguridad Social: Brechas y estrategias para su extensión.

Conferencia:

- **Philippe Marcadent**, Asesor Principal para la Economía Informal y Rural. Sector de la Protección Social – OIT Ginebra

Comentarios:

- **Emilia Roca**, Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social, MTEySS

10:30 Pausa – café

### 11:00 Sesión 6: Protección social, ingresos e informalidad.

- La Protección social en la economía informal desde la perspectiva del gasto social.  
**Evelyn Veza**, Consultora OIT

- Financiamiento de la protección social.  
**Ramiro Ruiz del Castillo**, UNLP

- Los programas de protección social para los trabajadores y familias informales.  
**Laura Goldberg**, Consultora OIT:

- Monotributo como herramienta de formalización: Pros y contras.  
**Guillermo Farías**, Consultor OIT

Comentarios:

- **Rafael Rofman**, Especialista Líder en Protección Social, Banco Mundial

Coordinador: **Fabio Bertranou**, OIT Argentina

13:00 Receso – almuerzo libre

### 14.30 Sesión 7: Panel: Dinámica de los trabajadores independientes formales e informales: características comunes y heterogeneidad interna

- Caracterización del trabajo independiente en la Argentina. Un análisis descriptivo de largo plazo.  
**Maribel Jiménez**, IELDE-UNSa/UNLP/CONICET

- La informalidad en el trabajo independiente.  
**Daniel Contartese**, MTEySS

- Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes. Un análisis de su intensidad, características y determinantes.  
**Roxana Maurizio**, Universidad Nac. Gral. Sarmiento/CONICET

- El trabajo independiente en los registros de la Seguridad Social.  
**Hernán Ruffo**, Consultor OIT

Comentarios:





- **Luis Beccaria**, Director de Estadísticas, CEPAL Santiago.

Coordinadora: **Gabriela Agosto**, AAPS

16:00 Pausa – café

**16:30 Sesión 8: Informalidad, heterogeneidad y protección social en los sectores económicos. Panel**

- El desafío metodológico del análisis de la heterogeneidad del trabajo informal: una aproximación cualitativa a los estudios sectoriales.

**María Antonia Gallart**, CENEP

- El gasto y los ingresos de los hogares en la informalidad a partir de la ENGH: el caso del sector rural en Argentina.

**Jorge Paz**, Univ. Nac. de Salta/CONICET

Comentarios: **Ricardo Infante**, Experto en Políticas de Empleo, Chile

Coordinadora: **Andrea Del Bono**, CONICET / UNLP / Presidente de ASET.

17:30 Conclusiones

- **Fabio Bertranou**, OIT Argentina