

*EMPLEO NO REGISTRADO EN ARGENTINA Y EL IMPACTO EN EL SISTEMA
PREVISIONAL*

NATALIA F. GULISANO
2018

Universidad Nacional de Córdoba
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Graduados
Córdoba

Trabajo Final de la Especialización en
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



EMPLEO NO REGISTRADO EN ARGENTINA Y EL IMPACTO EN EL SISTEMA PREVISIONAL por NATALIA FERNANDA GULISANO se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los profesores y al equipo directivo de la Especialización en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la escuela de graduados por los conocimientos brindados y que hicieron posible la presentación del presente trabajo final y un especial agradecimiento a mi Tutora Mirna Lozano Bosch por el apoyo brindado y a mi familia.

Índice

1.	Introducción	5
2.	Problema	6
3.	Objetivo General	6
4.	Alcance.....	7
5.	Metodología	7
6.	PRIMERA ETAPA	8
6.1.	Marco Teórico	8
6.1.1.	Trabajo No Registrado: Normativa aplicable.	8
6.1.2.	La Ley de Contrato de Trabajo	10
6.1.3.	La ley previsional.....	12
6.1.4.	La ley de asignaciones familiares	14
6.1.5.	Fondo de desempleo	14
6.1.6.	Salud y obras sociales	14
6.1.7.	Ley de riesgos del trabajo	14
6.1.8.	Obligaciones asegurables.....	15
6.2.	Causas del Empleo No Registrado.	15
6.3.	Esquema de políticas implementadas desde 2003 para reducir el trabajo no registrado.	19
6.4.	Fuente de información para la medición de la informalidad laboral en Argentina.....	22
6.4.1.	Fuentes de Información periódica.....	22
6.4.2.	Encuestas especiales	24
6.5.	Análisis de la Situación del Empleo No Registrado en Argentina.....	31
7.	SEGUNDA ETAPA.....	40
7.1.	Reseña histórica de la Evolución del financiamiento del Sistema Previsional Argentino.....	40
7.2.	Descripción del impacto del trabajo informal en el financiamiento de la Seguridad social.	43
7.3.	Análisis de Jurisprudencia con respecto al trabajo no registrado y al reconocimiento de los aportes de la Seguridad Social.....	45
7.4.	Computo de Prescripción.....	48
7.5.	Análisis de las posibles acciones para lograr la erradicación del trabajo informal	50
8.	CONCLUSIÓN	52
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	55

1. Introducción

Es importante definir qué se entiende por trabajo no registrado. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, entiende por empleo no registrado a "...aquel que sin ser ilícito en sí mismo no está declarado a una o varias autoridades que deberían tener conocimiento de él y, por este hecho, se sustrae a la reglamentación o a los impuestos o lleva a una reducción de las prestaciones de la seguridad social".

El empleo clandestino es el realizado por un trabajador en relación subordinada, no registrado por el empleador en el libro especial normado por el art. 52 de la Ley de Contrato de Trabajo y/o no declarado ante las diversas agencias de la Seguridad Social.

La clandestinidad oculta la relación laboral ya sea ante la Administración de Trabajo y/o ante las agencias de la Seguridad Social, con la consiguiente desactivación de la protección jurídica del trabajador, establecida en el Programa Social Constitucional (art. 14 bis, Constitución Nacional). Para que dicha protección funcione, el trabajador deberá demostrar la prestación de servicios en relación de dependencia, con el consiguiente riesgo procesal de que tal prueba resulte insuficiente.

Además de estos perjuicios al trabajador, la clandestinidad genera costos adicionales que pesan sobre la esfera de los empleadores cumplidores, quienes han de soportar esfuerzos para sostener el sistema de la seguridad social, y se enfrentan a la competencia desleal generada por los infractores. Las normas estatales son incumplidas en la realidad y este hecho, de acrecentarse, podría llevar a su ineficacia.

2. Problema

El proceso de globalización deja como balance un mercado laboral informal extendido y en franco proceso de crecimiento.

El trabajo informal plantea un desvío en los registros, oculta el análisis de sus causas y genera una derivación de recursos para asignaciones no contributivas, que solo deberían alcanzar a quienes no pueden obtener empleo por razones de enfermedad, avanzada edad o situaciones particulares que se consideren, según los casos para su otorgamiento.

Si bien los sistemas de reparto asistidos cuentan además de los aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores con aportes del tesoro que intentan resolver el déficit presupuestario del sistema, en tanto ese aporte es prácticamente paritario en los guarismos, se desnaturaliza la asistencia, formando parte sustancial en su sostenimiento.

Se plantea qué pueden hacer las instituciones de seguridad social para garantizar su viabilidad y la viabilidad de los modelos de seguridad social que las sustentan, en especial en términos del cumplimiento de su misión de brindar protección y a la vez contar con el suficiente apoyo de la población para desarrollarse en el tiempo.

3. Objetivo General

Los objetivos planteados en el presente trabajo van a ser los siguientes:

-Analizar el marco teórico referido al Empleo No Registrado, las principales causas y la situación de Argentina con respecto al trabajo informal.

-Describir el impacto en el financiamiento de la Seguridad Social que provoca el Empleo No Registrado y la incidencia del trabajo informal para acceder a los beneficios previsionales.

-Identificar desde la óptica del derecho laboral como desde el ámbito de la seguridad social los puntos en común que presentan los mismos para poder enfrentar el trabajo informal, tratando de analizar posibles acciones en pos de lograr su erradicación, para mantener la

sustentabilidad del sistema previsional, cuya financiación genuina debiera estar dada mayormente por el ingreso de los aportes y contribuciones, sin perjuicio de tener en cuenta los aportes que el Estado nacional efectúa al sistema a través del ingreso de otros recursos tributarios para solventar las prestaciones previsionales.

-Analizar distinta jurisprudencia con respecto al trabajo informal y el reconocimiento de los aportes de la seguridad social en situaciones de empleo no registrado.

4. Alcance

Se procederá hacer un análisis de la normativa argentina y del impacto del Empleo No Registrado en el financiamiento de la Seguridad Social, a través de Bibliografía especializada junto con el estudio de Jurisprudencia con respecto al trabajo informal y el reconocimiento de los aportes de la Seguridad Social.

5. Metodología

En una primera etapa se analizará el marco teórico respecto al Empleo No Registrado, con la legislación vigente en Argentina y las principales causas del mismo.

Posteriormente se desarrollará la situación del trabajo informal en Argentina y la incidencia en el Sistema Previsional y el impacto de su financiamiento.

Por último, se investigará distinta Jurisprudencia, llegando a la conclusión final del tema tratado.

6. PRIMERA ETAPA

6.1. Marco Teórico

6.1.1. Trabajo No Registrado: Normativa aplicable.

La Ley 24.013¹ que, entre otras cuestiones, sanciona la regularización del empleo no registrado, caracteriza a éste como aquella relación de trabajo no inscripta en el libro especial del art. 52 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) o en la documentación laboral que haga sus veces, o en los registros mencionados en el art. 18 inc a) (art 7)-supuesto para el cual prevé una indemnización especial-.

Asimismo, la norma castiga con indemnizaciones especiales a aquellos supuestos en los cuales el empleador haya consignado en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real (art. 9), o una remuneración menor que la percibida por el trabajador (art. 10).

Las indemnizaciones previstas por dicha normativa procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente cumplimente en forma fehaciente la intimación a la empleadora fin de que proceda a la inscripción, establezca la fecha real de ingreso o el verdadero monto las remuneraciones, y proceda de inmediato y, en todo caso, no después de las 24hs horas hábiles siguientes, a remitir a la Administración Federal de Ingresos Públicos copia del requerimiento.

Esta Ley dispuso como incentivo al blanqueo que los empleadores que registraren espontáneamente y comunicaren de modo fehaciente al trabajador, dentro de los 90 días de su vigencia, las relaciones laborales establecidas con anterioridad a dicha vigencia y no

¹ Publicada en BO 17/12/1991, n° 27.286

registradas, quedarán eximidos del pago de los aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados- incluyendo obras sociales, emergentes de esa falta de registro-. Asimismo, dispuso que esos beneficios también se apliquen a que aquellos que dentro del mismo plazo rectificaren la falsa fecha de ingreso o consignaren el verdadero monto de la remuneración de una relación laboral establecida con anterioridad a la vigencia de esta ley y comunicaren, simultánea y fehacientemente, al trabajador esta circunstancia. Sin embargo, a los fines previsionales, las relaciones laborales registradas según lo dispuesto en este artículo podrán computarse como tiempo efectivo de servicio, pero no acreditarán aportes ni monto de remuneraciones.

Por otra parte, es de señalar que tanto la Ley de Empleo 24.013, en su art. 17, como la Ley de Contrato de Trabajo 20.744,(9) en el art. 15, fijan la obligación de la autoridad administrativa o judicial de poner en conocimiento del Sistema Único de Registro Laboral o del Instituto Nacional de Previsión Social, Caja de Asignaciones y Subsidios Familiares y Obras Sociales, y de la AFIP las resoluciones que reconozcan el derecho a percibir las indemnizaciones previstas en la ley 24.013, o los acuerdos conciliatorios, con el objeto que tales organismos establezcan, si existen, obligaciones omitidas, y procedan en su consecuencia.

Asimismo, respecto de la intervención que le cabe a la Administración Federal de Ingresos Públicos, corresponde destacar las vastas facultades que le otorga el art. 35 de la Ley de Procedimiento Fiscal 11.683(10) que, expresamente, prevé que la misma tendrá amplios poderes para verificar en cualquier momento, inclusive respecto de períodos fiscales en curso, por intermedio de sus funcionarios y empleados, el cumplimiento que los obligados o responsables den a las leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones administrativas, fiscalizando la situación de cualquier presunto responsable.

Es decir que, sumado al papel de custodio de sus aportes, en que la normativa vigente coloca al trabajador, el Estado asume su rol a través del poder de policía que ejerce la AFIP en la lucha en pos de la regularización del empleo no registrado y de la lucha contra la evasión fiscal y previsional.

Por último, respecto nuevamente de la mencionada función de custodio del trabajador, cabe remarcar que entre las obligaciones que el art. 58 de la ley 18.037 ponía en cabeza de los afiliados, se encontraba la de denunciar a la autoridad de aplicación todo hecho o circunstancia que configure incumplimiento por parte del empleador a las obligaciones establecidas por las leyes nacionales de previsión. Se trata de una obligación que reitera el art. 13 de la ley 24.241 para los afiliados en relación de dependencia, en idénticos términos, agregando que:

"La autoridad de aplicación, en un plazo no mayor de 45 días, deberá investigar los hechos denunciados, dictar resolución desestimando la denuncia o imponiendo las sanciones pertinentes y efectuar la denuncia penal, según corresponda, y notificar fehacientemente al denunciante todo lo actuado y resuelto. El funcionario público que no diera cumplimiento a las obligaciones establecidas en este inciso incurrirá en falta grave".

6.1.2. La Ley de Contrato de Trabajo

El orden normativo local, en materia de derecho del trabajo, claramente a través del Art. 79 que se refiere al Deber de diligencia e iniciativa del empleador, establece que el empleador deberá cumplir con las obligaciones que resulten de esta ley, de los estatutos profesionales, convenciones colectivas de trabajo y de los sistemas de seguridad social, de modo de posibilitar al trabajador el goce íntegro y oportuno de los beneficios que tales disposiciones le acuerdan.

El sentido de este artículo es convertir en un deber contractual el cumplimiento de todas las obligaciones que las leyes y otras normas, especialmente de la seguridad social, ponen en cabeza del empleador y que han de "posibilitar al trabajador el goce íntegro y oportuno de los beneficios que tales disposiciones le acuerdan a este último". La norma refiere a una variedad de supuestos (seguro de vida obligatorio, percepción de asignaciones familiares, servicios de obras sociales, prestaciones por desempleo, etc.).

El artículo por su parte impone al principal la obligación de un obrar diligente., es decir un obrar pronto, esmerado, cuidadoso, para posibilitar que el prestador de servicios pueda gozar de los beneficios que las normas del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social ponen al alcance de éste.

Ese obrar diligente implica en principio que la iniciativa de tal comportamiento esté a cargo del dador de trabajo. Se dice en principio porque no podrá reprochársele al empleador la frustración de determinados beneficios, frente a la negligencia o desidia del trabajador, que por ejemplo omite cumplir con ciertas cargas como entregar en tiempo oportuno certificados que hacen al estado civil de su persona, del nacimiento de sus hijos, de las constancias de la regularidad escolar etcétera, como requisitos previos e indispensables para hacerse acreedor a ciertas asignaciones familiares, o la falta de presentación de los mismos cuando la tramitación se efectúe directamente por el trabajador por ante la Administración.

Por esa razón el segundo párrafo del Art. 79 de la LCT se encarga de aclarar que el empleador no podrá invocar en ningún momento el incumplimiento de parte del trabajador de las obligaciones que le están asignadas y del que derive la pérdida total o parcial de aquellos beneficios, si la observancia de las obligaciones dependiesen de la iniciativa del empleador y no probase el haber cumplido oportunamente de su parte que estuviesen a su cargo, como agente de retención, contribuyente u otra condición similar.

Quiere decir entonces que el empleador deberá arbitrar los medios necesarios para advertir al trabajador de las cargas que le estén impuestas a este último, a fin de liberarse de la responsabilidad por la frustración total o parcial de los beneficios que la ley acuerda. Y, en todo caso, la norma pone a cargo del principal la prueba de haber cumplido oportunamente las obligaciones a su cargo. Tal como no es dable sólo el cumplimiento de una obligación formal sin que se verifique el efectivo cumplimiento. De modo que al empleador se le imponen obligaciones, tal como la obligación de registro, obligación de ingresar aportes y contribuciones e impuestos

Por su parte el Art. 80 de la LCT, obliga al empleador a ingresar los fondos de la seguridad social y los sindicales a su cargo *Deber de observar las obligaciones frente a los organismos sindicales y de la seguridad social.*

La obligación de ingresar los fondos de seguridad social por parte del empleador y los sindicales a su cargo, ya sea como obligado directo o como agente de retención, configurará asimismo una obligación contractual. El empleador, por su parte, deberá dar al trabajador, cuando éste lo requiriese a la época de la extinción de la relación, constancia documentada de ello. Durante el tiempo de la relación deberá otorgar tal constancia cuando medien causas razonables. Cuando el contrato de trabajo se extinguiere por cualquier causa, el empleador estará obligado a entregar al trabajador un certificado de trabajo, conteniendo las indicaciones sobre el tiempo de prestación de servicios, naturaleza de éstos, constancia de los sueldos percibidos y de los aportes y contribuciones efectuados con destino a los organismos de la seguridad social.

6.1.3. La ley previsional

Las obligaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, emanadas del Art. 12 de la ley 24241, que expresa que - Son obligaciones de los empleadores, sin perjuicio de las

demás establecidas en la presente ley: a) Inscribirse como tales ante la autoridad de aplicación y comunicar a la misma toda modificación en su situación como empleadores, en los plazos y con las modalidades que dicha autoridad establezca; b) Dar cuenta a la autoridad de aplicación de las bajas que se produzcan en el personal; c) Practicar en las remuneraciones los descuentos correspondientes al aporte personal, y depositarlos a la orden del SUSS; d) Depositar en la misma forma indicada en el inciso anterior las contribuciones a su cargo; e) Remitir a la autoridad de aplicación las planillas de sueldos y aportes correspondientes al personal; f) Suministrar todo informe y exhibir los comprobantes justificativos que la autoridad de aplicación les requiera en ejercicio de sus atribuciones, y permitir las inspecciones, investigaciones, comprobaciones y compulsas que aquélla ordene en los lugares de trabajo, libros, anotaciones, papeles y documentos, g) Otorgar a los afiliados y beneficiarios y sus derechohabientes, cuando éstos lo soliciten, y en todo caso a la extinción de la relación laboral, las certificaciones de los servicios prestados, remuneraciones percibidas y aportes retenidos, y toda otra documentación necesaria para el reconocimiento de servicios u otorgamiento de cualquier prestación; h) Requerir de los trabajadores comprendidos en el SIJP, al comienzo de la relación laboral, en los plazos y con las modalidades que la autoridad de aplicación establezca, la presentación de una declaración jurada escrita de si son o no beneficiarios de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, con indicación, en caso afirmativo, del organismo otorgante y datos de individualización de la prestación; i) Denunciar a la autoridad de aplicación todo hecho o circunstancia concerniente a los trabajadores, que afecten o puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones que a éstos y a los empleadores imponen las leyes nacionales de previsión; j) En general, dar cumplimiento en tiempo y forma a las demás disposiciones que la presente ley establece, o que la autoridad de aplicación disponga. Las reparticiones y organismos del Estado mencionados en el

apartado 1 del inciso a) del artículo 2o, están también sujetos a las obligaciones enumeradas precedentemente.

Los aportes y contribuciones obligatorios serán ingresados a través del SUSS, a cuyo efecto los mismos deberán ser declarados por el empleador en su doble carácter de agente de retención de las obligaciones a cargo de los trabajadores y de contribuyentes al SIJP.

6.1.4. La ley de asignaciones familiares

El decreto 1382/2001, que derogó la ley 24.714, en su art. 26 y que entró en vigencia el 1 de enero de 2002, dispuso en su art. 12 obligaciones a cargo del empleado tales como el pago de una contribución del 7.5% sobre la remuneración imponible.

La inclusión de las asignaciones familiar por hijo y por embarazo, no contributivas solo se financian por el estado, quien ha otorgado a través de ellas cobertura no solo a desempleados sino a trabajadores que no cuentan con el beneficio y otros colectivos que por ser informales quedan alcanzados por ellas.

6.1.5. Fondo de desempleo

Por su parte el art. 28 del decreto mencionado en el punto anterior, establece un aporte a cargo de los empleadores del sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones equivalente al 1,5% de la nómina salarial, con destino al financiamiento del Fondo Nacional de Empleo.

6.1.6. Salud y obras sociales

La ley 23660 establece varias obligaciones a cargo del empleador, y lo hace a través de su Art. 16.

6.1.7. Ley de riesgos del trabajo

Las principales obligaciones que se derivan de la ley de Riesgos del Trabajo, la ley 24.557, están previstas en los artículos 27 y 31, referidos a las Afiliaciones y regulación de Derechos, Deberes y Prohibiciones.

6.1.8. Obligaciones asegurables

El decreto 1567/74, instituyó un seguro de vida a cargo del empleador, quien debe contratarlo de manera obligatoria por cada trabajador dependiente a su cargo. Se cubre la muerte, no la invalidez, aunque total y los beneficiarios son los que denuncia el trabajador y en su defecto los herederos declarados legalmente.

6.2. Causas del Empleo No Registrado.

Hasta mediados de los años setenta en la Argentina se consolidó un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. En este esquema de funcionamiento de la economía, el mercado de trabajo argentino tenía características diferenciales con los mercados laborales de la mayoría de los países de América Latina, exhibiendo mayores niveles de trabajo asalariado con acceso a seguridad social y menos tasas de desempleo, pobreza y exclusión social. En la segunda mitad de dicha década empieza registrarse un deterioro de las condiciones laborales y del bienestar de la población, como consecuencia de un nuevo modelo de desarrollo que dio prioridad a las actividades primarias modernas, respecto a la relevancia que tradicionalmente había tenido el sector industrial. Este último atraviesa procesos de deslocalización, subcontratación y tercerización de actividades, propiciando el aumento relativo de micro y pequeñas empresas. En dicho contexto se empezó a ampliar el conjunto de trabajadores que conformaban el sector informal urbano. Si bien, en Argentina siempre existieron las pequeñas unidades productivas informales y los trabajadores por cuenta propia, el sector informal urbano empieza a demostrar una tendencia creciente. No solo son trabajadores en espera de oportunidades de creación de empleo asalariado formal, sino que se van consolidando como un extenso sector de trabajadores excluidos que buscan alternativas para la generación de ingresos ante la falta permanente de oportunidades en el

sector formal. Esta tendencia se hizo más marcada durante el periodo de convertibilidad en la década de los años noventa, cuando además las instituciones laborales se debilitaron, se flexibilizaron los derechos laborales y la estructura productiva también se transformó perdiendo relevancia relativa el sector industrial, en un escenario de crecimiento económico, pero con aumento en los niveles de informalidad, desempleo, subocupación y precarización.

Después de la crisis de 2001–2002, se inicia una fase de crecimiento económico importante por lo menos hasta la nueva crisis internacional del año 2009, a partir de allí el nivel de crecimiento repunta entre 2010 y 2011, pero después se hace más débil con algunos periodos de variación negativa que incluyen los años 2014, 2016, 2018 y 2019. En la primera década del siglo XXI, el modelo de crecimiento y desarrollo expuso como uno de los ejes fundamentales la creación de trabajo decente, que, con diferentes políticas e instrumentos de acción para abordar la problemática, logra reducir la informalidad laboral de 48% a 33% en cuanto a la incidencia en los asalariados, y para el total de los ocupados se ubicaba en alrededor de 45% (OIT, 2012b) . Sin embargo, aproximadamente desde inicios de la segunda década del siglo XXI esta tendencia positiva en la reducción de la informalidad se estanca, e inclusive en los años 2018 y 2019 se reinicia un sendero de aumento.



Gráfico 1-Tasa de empleo no registrado de 18 años y más.²

Fuente: MTEySS – SSPEyE - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, en base a EPH (INDEC).³

Con respecto a las ramas de actividad se observan que la mayor tasa de empleo no registrado se encuentra en el sector de trabajador doméstico y construcción, los cuales son los dos sectores que emplea mano de obra con menor nivel educativo.

² De acuerdo a la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24.241), son los asalariados mayores de 18 años los que se encuentran obligados a realizar aportes a la seguridad social (Artículo 2). Por lo tanto, para el cálculo de la tasa de empleo no registrado se siguen los criterios metodológicos definidos por el INDEC con la única excepción de que en este caso se considera únicamente a los asalariados mayores de 18 años.

³ El INDEC ha dispuesto que las series estadísticas de la EPH del período comprendido entre el 2° trimestre de 2007 y hasta diciembre 2015 deben ser consideradas con reservas, conforme a la emergencia estadística (Decretos 181/15 y 55/16)

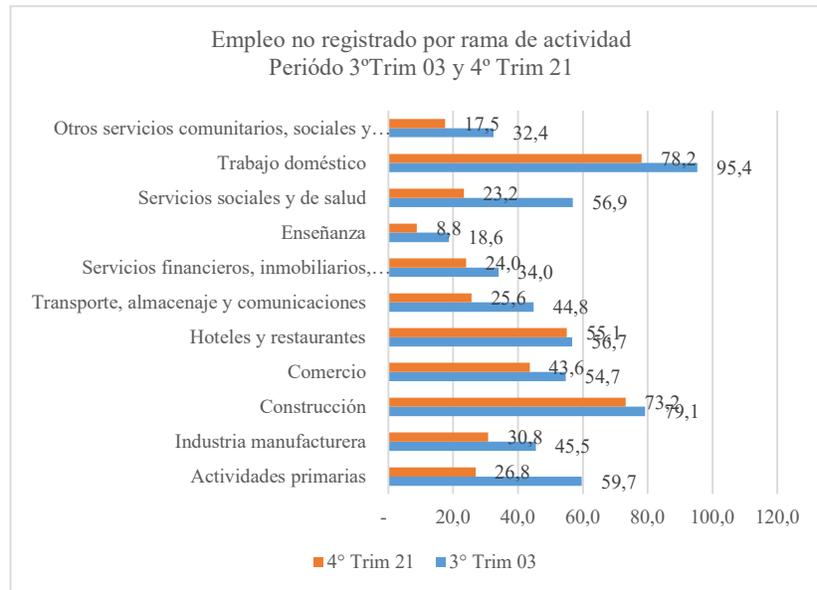


Gráfico 2-Tasa de empleo no registrado por rama de actividad

Fuente: MTEySS – SSPEyE - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, en base a EPH (INDEC).

En Argentina, aún con los diferentes ciclos y tendencias, durante el siglo XXI se ha puesto de manifiesto una convicción sociopolítica para reducir la informalidad que ha sido plasmada en políticas públicas que reconocen su heterogeneidad y complejidad y procuran incidir tanto en sus causas como en sus consecuencias. A ese proceso contribuyeron además el gran número de estudios e inclusive nueva información sobre el fenómeno, que no solo se orientó a estimar su magnitud sino a las diferentes dimensiones que se ven involucradas en cuanto a inclusión, equidad, eficiencia, desarrollo y crecimiento.

6.3. Esquema de políticas implementadas desde 2003 para reducir el trabajo no registrado.

El modelo de intervención política para enfrentar la informalidad laboral quedó planteado en el año 2004 cuando el presidente Néstor Kirchner lanzó desde el Salón Blanco el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, hecho inédito en la historia de las instituciones laborales en el país. El abordaje se caracteriza por articular e integrar una diversidad de programas y acciones que atienden a los diversos factores que le dan origen y al perfil heterogéneo de su caracterización. El modelo actual no involucra sólo a la política socio-laboral, sino también a un amplio abanico de otras acciones, entre las que se destaca la política económica. En este sentido, el esquema de políticas para enfrentar la informalidad cuenta con dos objetivos prioritarios:

- Reducir el trabajo informal promoviendo el trabajo decente, de calidad, con los derechos y beneficios establecidos por la normativa laboral, incorporando a la formalidad a grupos poblacionales vulnerables.
- Extender la protección social para los trabajadores que aún permanecen en la informalidad o en el desempleo, mejorando las condiciones de empleabilidad y accesibilidad al empleo de calidad.

Las acciones puestas en práctica con el fin de reducir el trabajo no registrado a través de la promoción del empleo de calidad tienen como punto de partida la remoción de los distintos factores que le dan origen.

En el siguiente cuadro se sintetizan los determinantes que originan la informalidad y las principales acciones que se implementaron para darles respuesta.

Tabla N° 1 Determinantes, políticas y acciones implementadas desde 2003.

Determinantes del trabajo no registrado	Políticas y acciones implementadas desde 2003
Desmantelamiento de la fiscalización laboral	Inspección del trabajo como política de Estado Implementación del PNRT
Baja productividad y rentabilidad de las unidades económicas	Patrón de crecimiento económico orientado al empleo de calidad Monotributo social Trabajadores Independientes Promovidos Programas de crédito para MIPyMEs
Legitimación del trabajo no registrado como régimen laboral	Campaña de sensibilización a través de los medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con la normativa laboral Instalación de la problemática del trabajo informal en el debate socio laboral
Empresas con restricciones económicas para afrontar los costos de la registración laboral	Reducción de las contribuciones patronales para el nuevo empleo para el período de 2 años
Complejidad de los trámites administrativos para registrar a los trabajadores	Programa de simplificación registral
Tercerización de los procesos productivos de las empresas formales	Política de inspección orientada al relevamiento del trabajo en empresas subcontratadas Vigencia práctica del principio de solidaridad entre la empresa principal y los trabajadores en las empresas subcontratadas
Concentración de elevada informalidad laboral en ciertos sectores de actividad (trabajo doméstico y agrario, entre otros)	LEY 26.727 sobre el Régimen del Trabajo Agrario. Creación del RENATEA. LEY 26.844, Régimen Especial de Contrato para el Personal de Casas Particulares. Convenios de Corresponsabilidad Gremial
Inadecuación de competencias y capacidades de trabajadores en relación a la demanda laboral	Formación profesional. Terminalidad educativa Orientación laboral. Prácticas calificantes

Fuente: MTEySS, SSPTyEL

En esta breve exposición de las diversas acciones ejecutadas en la lucha contra el empleo no registrado, no se puede dejar de hacer referencia a que se trata de mecanismos, que a pesar de los excelentes resultados alcanzados desde el 2003, son lentos en el cumplimiento de sus objetivos, ya que es una problemática vinculada a procesos endógenos y exógenos. En este contexto y con plena conciencia de esta característica, el Gobierno Nacional ha acompañado estas acciones con un conjunto de políticas vinculadas a brindar cobertura universal de derechos para niños y mayores, construyendo así un real “piso de protección social”. Desde el

punto de vista de las políticas orientadas extender la protección social para los trabajadores que aún permanecen en la informalidad o en el desempleo se destacan, la Asignación Universal por Hijo, la moratoria previsional y los ajustes automáticos de los haberes jubilatorios.

Entre las prestaciones que paga ANSES a personas que no realizan aportes a la seguridad social o están desempleados son:

-Asignación universal por Hijo para protección social, destinada a niños, niñas y adolescentes y a personas con discapacidad residentes en Argentina cuyos grupos familiares se encuentren trabajando en la informalidad o estén desocupados (sin percepción de la Prestación por Desempleo). Fue creada en 2009 e incorporada a la Ley 24.714.

-Asignación por Embarazo para Protección Social, establecida e incorporada en 2011 en la Ley 24.714. Está destinada a mujeres embarazadas residentes en Argentina cuyos grupos familiares se encuentren trabajando en la informalidad o estén desocupados.

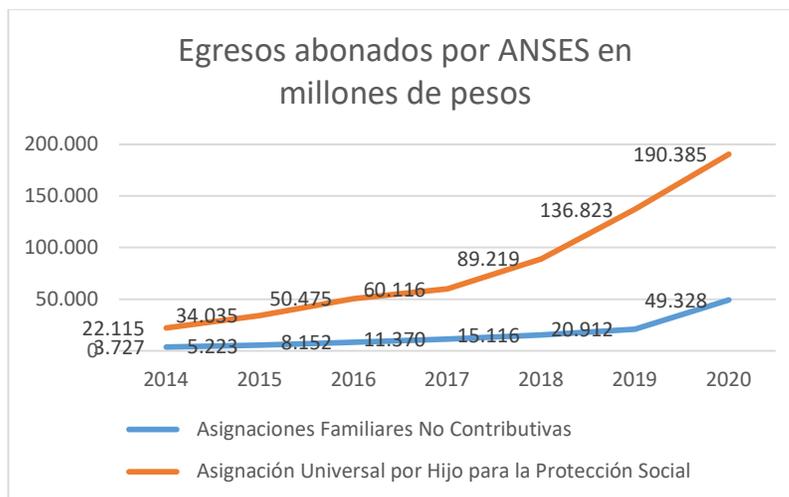


Gráfico
Fuente: Anses

6.4. Fuente de información para la medición de la informalidad laboral en Argentina.

Es posible identificar dos tipos de fuentes de información para la medición de la informalidad laboral en Argentina. Por un lado, aquellas que tienen una estructura y periodicidad “estable” y por otro, aquellas que surgen como operativos específicos puntuales para abordar y caracterizar el fenómeno en cuestión, o bien para analizar problemáticas que estando asociadas permiten indagar también sobre la informalidad laboral.

6.4.1. Fuentes de Información periódica

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que tiene periodicidad trimestral desde el año 2003 y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) que se realiza desde el año 2010, en el tercer trimestre del año, y amplía el relevamiento de la EPH al total de áreas urbanas del país (localidades de más de 2000 habitantes). También se dispone cada 10 años de los datos del censo de población, que incorpora desde el año 2010 un cuestionario ampliado, un relevamiento que permite aproximar la prevalencia de la informalidad a través de algunas características relevantes como la categoría ocupacional (asalariado, cuenta propia, patrón, trabajador familiar), el sector de actividad, el tamaño de la unidad productiva, el nivel educativo alcanzado por el trabajador y la realización de aportes para la jubilación, bien sea por descuento en el caso de los asalariados o por aportes propios en el caso de los trabajadores independientes. El último censo que se realizó fue en mayo de 2022, dada su postergación por la pandemia del COVID-19 que al mes de junio 2022 todavía no se conocen los resultados definitivos.

Por su parte, la EPH es un instrumento que es llevado a cabo, como el censo de población, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y desde sus inicios en el año 1974 ha incorporado la posibilidad del análisis de la informalidad laboral; además ha acompañado

la evolución de las distintas conceptualizaciones internacionales haciendo desarrollos metodológicos para su medición y caracterización.

La EPH-continua, que se introdujo en el año 2003, se implementa en 31 aglomerados urbanos, así como también la EAHU, que, aunque amplía la muestra en relación con la EPH, se mantiene en los dominios urbanos del país. En este sentido es preciso destacar que, al ser encuestas aplicadas únicamente en zonas urbanas, tienen baja cobertura del empleo en el sector agropecuario, el cual tiene una alta incidencia de informalidad. Tanto la EPH como la EAHU, que incorporan pautas estadísticas internacionales en sus mediciones del mercado laboral, permiten identificar el empleo asalariado no registrado a partir de las preguntas relacionadas a las contribuciones a la seguridad social. Aunque no brindan información sobre el cumplimiento de las contribuciones tributarias y de la seguridad social por parte de los trabajadores independientes; ni tampoco aportan información directa sobre la formalidad de las unidades productivas, contienen otro conjunto de preguntas que permiten una aproximación a condiciones que son características o están asociadas a la informalidad para estos trabajadores y unidades productivas. Entre ellas destaca la indagación en distintas dimensiones sobre la existencia de capital en los trabajadores independientes, la continuidad laboral, los ingresos en especie, lugar en donde se realiza principalmente la actividad laboral, entre otros.

Dentro de las fuentes de información periódicas y estables, también son relevantes algunos registros administrativos, especialmente los que provee el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Sin embargo, como es evidente, estas fuentes de información sólo aportan datos del universo de asalariados y trabajadores independientes registrados como contribuyentes, condición que impide hacer un análisis de la totalidad de los ocupados y su estatus de formalidad e informalidad.

6.4.2. Encuestas especiales

a) Módulo de Informalidad en la Encuesta Permanente de Hogares, Aglomerado Gran Buenos Aires, año 2005.

En un esfuerzo conjunto del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, El Banco Mundial y el INDEC, se implementó un módulo específico sobre informalidad, para caracterizar e identificar determinantes de la problemática, ampliando y complementando las dimensiones ya indagadas en la EPH. Se profundizó sobre el cumplimiento de normas tributarias, contables y laborales por parte de los trabajadores independientes y de las unidades productivas empleadoras de asalariados. El operativo se implementó en el cuarto trimestre de 2005, pero únicamente para el aglomerado del Gran Buenos Aires (GBA), en el que se aplicó en conjunto los cuestionarios de la EPH-continua y los del módulo de informalidad.

El esquema de análisis para construir el concepto de informalidad en la encuesta tuvo en cuenta las definiciones de los consensos internacionales de la OIT, especificando los fenómenos tanto de trabajo informal como de trabajo en el sector informal, este último es denominado “unidad productiva informal”. Entonces, la definición de economía informal en el módulo de la EPH refiere al conjunto de trabajadores y/o unidades productivas que desarrollan sus actividades al margen de las normas que las regulan. En este sentido se estableció que las unidades productivas informales son aquellas que incumplen con la totalidad de las normas tributarias, contables y laborales. De esta manera las unidades productivas informales al desempeñarse por completo al margen de las regulaciones presentan una inserción económica vulnerable, al estar vinculadas a una definición estricta son entonces unidades de baja productividad y rentabilidad, lo cual está asociado a la imposibilidad de

afrontar los costos derivados de operar en el marco de la ley (MTEySS, Banco Mundial, INDEC; 2007).

En relación con la definición conceptual de informalidad para los trabajadores, esta también se asocia a la condición de vulnerabilidad, por ser una inserción laboral precaria al realizar las actividades sin estar sujetas al marco regulatorio, lo que implica no tener acceso a los derechos de la seguridad social derivados del vínculo laboral. Teniendo en cuenta que la problemática presenta características y magnitudes diferentes según la categoría ocupacional de los trabajadores, el módulo de la encuesta hace definiciones separadas.

En síntesis, los cuestionarios de la EPH del cuarto trimestre de 2005 y el módulo de informalidad se articularon conceptualmente entorno de la categoría ocupacional: Asalariado, Cuenta Propia, Patrón, Trabajador Familiar sin Remuneración. De esta forma se diseñaron dos cuestionarios, uno para el grupo de los trabajadores asalariados y otro para los trabajadores independientes. Permitiendo el despliegue de preguntas específicas, pero también dimensiones comunes en la indagación. Con la información captada fue posible obtener criterios operacionales para identificar las condiciones de formalidad e informalidad tanto de los trabajadores como de las unidades productivas. Es importante mencionar dos aspectos, en primer lugar, no se incluyeron como ocupados en el análisis a los beneficiarios de planes de empleo, que realizaban contraprestación activa, como es el caso del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, entre otros programas sociales. En segundo lugar, la información sobre las unidades productivas se obtiene a partir de la declaración de las personas ocupadas en las mismas, en el contexto de una entrevista domiciliaria realizada por la EPH. En el diagrama 1 y cuadros subsiguientes se presenta la forma en que se definen las dimensiones y se hace operativa la medición.

Informalidad: unidad productivas y trabajadores/as

Definición	Actores económicos	Acción que determina la informalidad	Características
INFORMALIDAD Unidades productivas al margen de las normas legales que regulan sus respectivas actividades	Unidades productivas	Incumplimiento total de las normastributarias, contables y laborales	Escala de negocios reducida, poco visible, escasa o nula vinculación con el sector formal
	Trabajadores	Actividades laborales al margen de la norma	Inserción laboral precaria y desprotección social

Diagrama 1

Fuente: MTEySS, Banco Mundial, INDEC; 2007

Criterios operacionales para la identificación de las dimensiones estudiadas

Categoría ocupacional	Criterios para su identificación	Clasificación
Formalidad de la unidad de producción		
Independientes	Se anotó alguna vez o se anotó y realiza sus pagos regularmente	Unidad productiva formal
Asalariados del sector privado	Unidades productivas que emiten facturas o <i>tickets</i> y/o llevan libros de contabilidad y/o se acude a los servicios de un contador, y/o si hay algún trabajador registrado	
Asalariados del sector público	...	
Independientes	No se anotó nunca	Unidad productiva informal
Asalariados del sector privado	Unidades productivas que no emiten facturas o <i>tickets</i> , no llevan libros de contabilidad, no acuden a los servicios de un contador y no hay ningún trabajador registrado	
Asalariados del sector privado	El negocio empresa donde trabaja el asalariado es una casa de familia	Hogares
Servicio doméstico		
Formalidad del trabajador		
Independientes	Se anotó alguna vez o se anotó y realiza sus pagos regularmente	Trabajadores formales
Asalariados	Con descuento jubilatorio	
Servicio doméstico		
Independientes	No se anotó nunca	Trabajadores informales
Asalariados	Sin descuento jubilatorio	
Servicio doméstico		
Trabajadores independientes cautivos/	...	
Trabajadores familiares sin salario		

Diagrama 2

Fuente: MTEySS, Banco Mundial, INDEC, 2007.

b) Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 y 2015.

El MTESS implementó la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), en los años 2011 y 2015. El instrumentó indaga sobre diferentes dimensiones relacionadas con el acceso a bienes sociales como vivienda, infraestructura de saneamiento, trabajo, cuidado de la salud, educación, jubilación, pensiones y asignaciones familiares, etc. La primera versión del año 2011 produce datos representativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de los principales aglomerados y restos urbanos (localidades de 5000 habitantes y más) de cinco provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza. Por otro lado, la del año 2015 se implementó en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y el Gran Buenos Aires (GBA).

La ENAPROSS no es una encuesta específica sobre informalidad, no obstante, brinda en detalle dimensiones relacionadas que permiten medir y caracterizar la problemática. Con la base de la experiencia del módulo aplicado al GBA en la EPH del cuarto trimestre del año 2005, se reveló la condición de informalidad de los trabajadores, pero considerando las especificidades de una encuesta sobre temas de protección social en un sentido más amplio.

Los criterios operacionales que se elaboraron para definir la formalidad/ informalidad de las y los trabajadores son:

Criterios para definir la formalidad del trabajador

Categoría ocupacional	Criterios para su identificación	Clasificación
Independientes	Paga	Trabajadores formales
Asalariados	Con descuento jubilatorio	
Servicio doméstico		
Independientes	No paga	Trabajadores informales
Asalariados	Sin descuento jubilatorio	
Servicio doméstico		

Diagrama 3

Fuente: MTEySS, DGEyEI, SPTyEL, 2013.

Es importante hacer mención que en la ENAPROSS se aplicaron menos preguntas sobre informalidad de los trabajadores y de la unidad productiva en relación con las implementadas en el módulo de la EPH del año 2005. Al no incorporar aspectos estrictamente relacionados con la actividad económica, en la ENAPROSS no es posible identificar la informalidad de la unidad productiva. En este sentido, la alternativa posible es identificar las unidades productivas con o sin empleo formal, dependiendo de lo que responde el asalariado a la pregunta de “¿cuántos empleados están en blanco en el establecimiento donde trabaja?”. Si la respuesta es “ningún empleado”, incluido el respondente, se define a dicha unidad productiva sin empleo formal. En el caso de los trabajadores independientes se considera la condición de formalidad del trabajador. A partir de estas preguntas se elaboran los criterios operacionales para definir la formalidad/ informalidad de las unidades productivas:

Criterios para definir la unidad productiva con o sin empleo formal.

Categoría ocupacional	Criterios para su identificación	Clasificación
Independientes	Paga	Unidad productiva con empleo formal
Asalariados del sector privado	Unidades productivas donde hay algún trabajador registrado	
Asalariados del sector público	...	
Independientes	No paga	Unidad productiva sin empleo formal
Asalariados del sector privado	Unidades productivas donde no hay ningún trabajador registrado	
Asalariados del sector privado	Trabaja en una casa de familia	Hogares
Servicio doméstico		

Diagrama 4

Fuente: MTEySS, DGEyEI, SPTyEL, 2013.

c) Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad 2018.

El sistema de riesgos del trabajo requiere información actualizada y de calidad para tener un diagnóstico de las condiciones de empleo, trabajo y salud de la población trabajadora, que permitan identificar áreas prioritarias de acción. Por este motivo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales del Ministerio de Producción y Trabajo (DGEMyEL-MPyT), con el apoyo de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), implementaron la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) en el año 2018. Este operativo tiene un amplio alcance geográfico, sectorial y de tamaño muestral. Se entrevistaron a 8.966 personas ocupadas en 12.605 viviendas en 136 localidades del país (MPyT y SRT, 2019) lo que le otorga representatividad a nivel regional. La ECETSS 2018 tuvo como objetivo principal obtener datos que complementen los sistemas de información relacionados con el empleo, la seguridad social y la salud y seguridad en el trabajo. En función de este objetivo, las dimensiones y sub dimensiones relevadas en la ECETSS son: 1. Características de los establecimientos; 2. Condiciones de empleo (características de la inserción laboral, informalidad, tenencia y goce de derechos sociales, pluriempleo, ingresos de la persona trabajadora y del hogar, configuración del tiempo de trabajo); 3. Condiciones de trabajo (organización del trabajo, cambio tecnológico y TIC, factores de riesgos del medioambiente laboral, disergonómicos, psicosociales y de entorno social y violencia laboral); 4. Recursos preventivos; 5. Relaciones laborales; 6. Capacitación; 7. Salud y bienestar; 8. Trabajo doméstico no remunerado y conciliación de la vida personal y laboral; 9. Características sociodemográficas.

La población objetivo de la encuesta son los trabajadores de 15 años y más, que residen en localidades urbanas (2000 o más habitantes) de todo el país, y que hayan trabajado al menos

una hora en la semana de referencia, recibiendo o no pago por dicha actividad. Se tomó como dominio de estimación a las 6 regiones que conforman el país: GBA (CABA y los 24 partidos del GBA), Noroeste Argentino (NOA), Nordeste Argentino (NEA), Cuyo, región pampeana y Patagonia.

En la encuesta se identifica como asalariado informal a aquel ocupado en relación de dependencia al que su empleador no le realiza descuento jubilatorio, es decir que no se encuentra registrado en el sistema de Seguridad Social. Cuando el trabajador es independiente, la informalidad se determina a partir del no pago de la jubilación en ninguno de los mecanismos posibles, esto es, monotributo, monotributo social, autónomos, caja provincial o profesional. En este sentido, con la información de la ECETSS, el estudio de la informalidad para los asalariados se puede operacionalizar de la misma forma en que el INDEC, y varias encuestas e informes gubernamentales, calculan la tasa de empleo no registrado, asimilándola a la tasa de empleo asalariado que no tiene descuento jubilatorio. En el caso de los trabajadores independientes, se utiliza la misma estrategia implementada en los relevamientos reseñados previamente, como son el módulo de informalidad de la EPH en el año 2005, la ENAPROSS I del año 2011 y la ENAPROS II del año 2015 (véase el diagrama 5). Además, siguiendo las estrategias de estas últimas encuestas, también es posible detectar el tipo de unidad productiva según tenga o no trabajadores formales. Asimismo, se cuenta con información del sector de actividad del trabajador, la calificación de la tarea desempeñada, la cantidad de trabajadores en la unidad productiva, el acceso a derechos sociales por parte de los trabajadores asalariados, etc. (MPyT y SRT, 2019).

Fuente de datos sobre informalidad en la Argentina

Fuente	Ventajas	Desventajas
Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Principal fuente continua de información socioeconómica Permite identificar informalidad de los trabajadores asalariados	No es posible identificar informalidad de los trabajadores por cuenta propia y patrones Solo tiene representatividad para las regiones y en 31 aglomerados urbanos
Encuesta anual de hogares urbanos	Es una extensión del operativo de la EPH continua, que incorpora a la muestra las viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2.000 y más habitantes. Los dominios de estimación son: Total Nacional de población urbana. Totales Provinciales de población urbana	No es posible identificar informalidad de los trabajadores por cuenta propia y patrones
Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS I y II)	No es una encuesta específica sobre informalidad, no obstante, brinda en detalle dimensiones relacionadas que permiten medir y caracterizar la problemática, tanto para trabajadores asalariados como trabajadores por cuenta propia y patrones	Se realizó sólo en 2011 y 2015 La versión del año 2011 produce datos representativos de CABA y de los principales aglomerados y restos urbanos (localidades de 5.000 habitantes y más) de: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza. La del año 2015 se implementó en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y el GBA
Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS, 2018)	Operativo reciente que tiene un amplio alcance geográfico, sectorial y de tamaño muestral. Se entrevistaron a 8.966 ocupados en 12.605 viviendas en 136 localidades del país Entre otras dimensiones de análisis indaga específicamente sobre el mercado de trabajo y la informalidad tanto de los asalariados como de los trabajadores por cuenta propia y patrones	Solo tiene representatividad a nivel de región: GBA+CABA, NOA, NEA, CUYO, PAMPEANA, PATAGONIA Solo tiene representatividad urbana
CENSO 2010	Cobertura de todo el país, urbano y rural, con representatividad a nivel de departamento	El registro temporal corresponde al año 2010

Diagrama 5

Fuente: <https://repositorio.cepal.org/>

6.5. Análisis de la Situación del Empleo No Registrado en Argentina.

Para realizar el siguiente análisis se tomará en cuenta la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS 2018), por su exhaustividad y por ser la más actual entre las encuestas específicas, en conjunto con el censo de la población del año 2010.

El mercado de trabajo en la Argentina posee características particulares que, si bien cualitativamente puede asemejarse a la radiografía de la región, se diferencia de los resultados promedio que exhibe América Latina en algunas dimensiones y estadísticas.

Un rasgo estructural, tanto de América Latina en general como de Argentina en particular, es la informalidad laboral. Aunque esta problemática tiene una incidencia relativa menor en Argentina y, además, durante la primera década del siglo XXI se lograron avances en la formalización laboral, durante los últimos años se evidenció un retroceso en dichos resultados. Es así que el 43% del total de los trabajadores se encuentra en un trabajo informal (ECETESS, 2018) que no brinda acceso a derechos laborales ni de seguridad social, y que también representa dificultades tanto para las empresas (competencia desleal, baja productividad) como para el Estado (menores ingresos impositivos, mayor gasto en protección social, menor espacio fiscal para implementar políticas anticíclicas y de sostenimiento de empleo e ingresos). La informalidad laboral se manifiesta con distinta intensidad en varias dimensiones. Esclarecer este tipo de distinciones es importante dado que las políticas públicas requieren cierta especificidad según las características de la inserción laboral. Es así que, si bien en el total de trabajadores la informalidad ronda el 43%, esta tiene una menor incidencia entre los asalariados (34%) y patronos (23%), pero una mayor marca para los trabajadores por cuenta propia (68%) (véase el gráfico 3). La informalidad es mayor para los trabajadores por cuenta propia que para los asalariados en las distintas dimensiones de caracterización seleccionadas. En algunas de ellas la brecha es mayor, por ejemplo, en la rama de actividad de la industria la prevalencia de la informalidad de los asalariados es de 21,8%, mientras que en los trabajadores por cuenta propia es de 83,9%, y en el total de ocupados de la industria es de 36,2%. Sin embargo, solo en pocas dimensiones esta brecha es muy pequeña, es el caso de la rama de actividad de servicios sociales y de salud o de la administración pública, que además presentan una baja incidencia de la informalidad.

**Incidencia de la informalidad laboral en el total de ocupados y según dimensiones,
2018 (En porcentajes)**

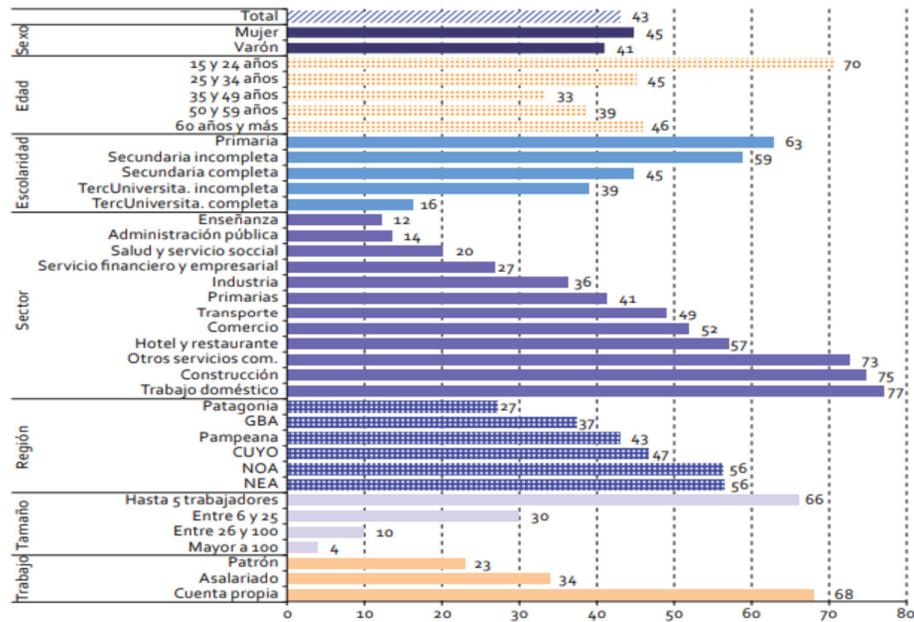


Gráfico 3
Fuente: ECETSS 2018

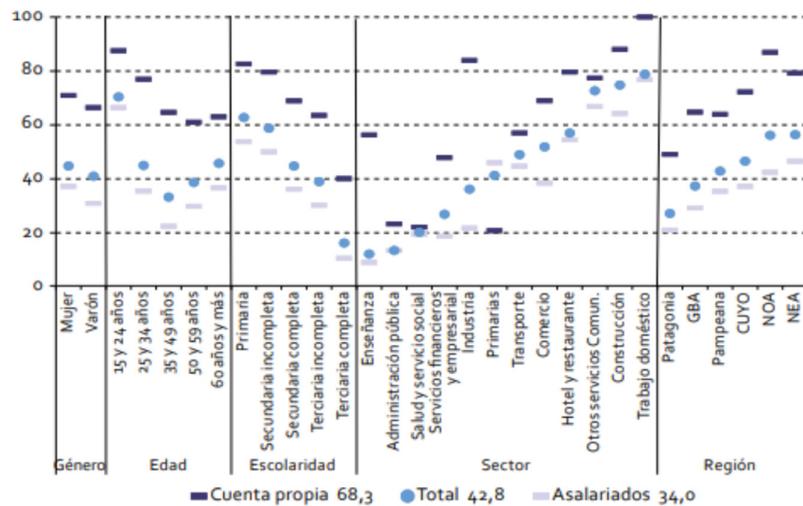


Gráfico 4
Fuente: ECETSS 2018

En este punto es oportuno destacar que la estructura del mercado de trabajo en Argentina se distingue por tener una alta proporción de trabajadores asalariados (72%), en contraste con varios países de América Latina en donde solo se alcanza alrededor del 50% de los ocupados o menos. Esto hace que el aporte absoluto al total de trabajadores informales se encuentre en el segmento de los asalariados (57%), dado su mayor peso en el conjunto total de ocupados, aun cuando tienen menor tasa específica de informalidad. Así, la prevalencia de informalidad para el total de ocupados se encuentra más próxima al nivel de informalidad que tienen los asalariados, en la mayoría de las dimensiones analizadas en el gráfico 5.

Trabajadores informales: distribución según categoría ocupacional, 2018

(En porcentajes y términos absolutos)

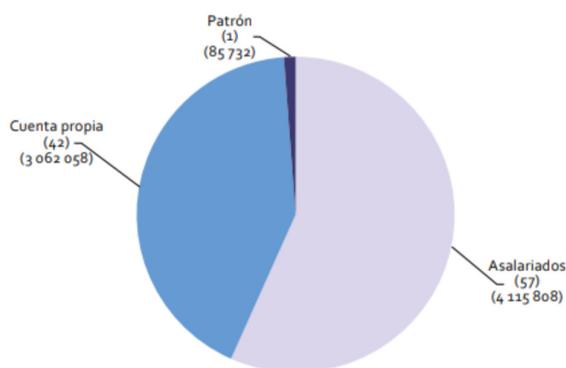


Gráfico 5

Fuente: ECETSS 2018

Se observa que las desigualdades son además significativas en términos de territorio, edad, género, nivel de escolaridad, sector de actividad y tamaño de las empresas. Las mujeres tienen mayor prevalencia de informalidad (45%) que los hombres (41%). Los jóvenes de hasta 24 años que tienen una alta incidencia, que llega al 70%, mientras que en el tramo de edades

intermedias entre 35 y 49 años alcanza al 33%. El nivel de escolaridad también evidencia marcadas diferencias, entre los ocupados con secundaria incompleta o menos, la informalidad supera el 60%, entre aquellos que completaron la secundaria la informalidad alcanza al 45%, mientras que entre quienes tienen educación terciaria o universitaria completa la informalidad afecta al 16%. Las provincias más rezagadas en términos productivos representan mayores niveles de informalidad laboral. En particular las provincias del NOA y NEA tienen la mayor informalidad para el total de ocupados (56%), llegando al 80% en el caso específico de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, dada la distribución de la población en el territorio argentino, la mayor contribución absoluta al número total de trabajadores informales es aportada por la Región Pampeana (35%) y la Región del Gran Buenos Aires (31%). Mientras que el NOA y el NEA aportan el 14% y 10% del total de la informalidad, respectivamente.

Las brechas de productividad y la heterogeneidad del entramado productivo tienen un correlato en la calidad del empleo generada. Las actividades primarias, aunque absorben relativamente menos empleo, tienen cerca del 46% de trabajadores asalariados en la informalidad. Este guarismo puede ser mayor dado que las encuestas como la ECETSS no tienen cobertura en localidades rurales de menos de 2000 habitantes. Los sectores de actividad con mayor prevalencia de informalidad son servicio doméstico (79%), construcción (75%), servicios comunitarios (73%), hoteles y restaurantes (57%) y comercio (52%). Estos sectores no solo tienen tasas específicas altas, sino que también, aportan la mayor cantidad de trabajadores a la totalidad de ocupados en la informalidad, como se evidencia en el gráfico 6. Es importante resaltar que los sectores con mayor informalidad tienen una alta participación de mujeres trabajando en ellos.

Trabajadores informales: distribución según región, 2018

(En porcentajes)

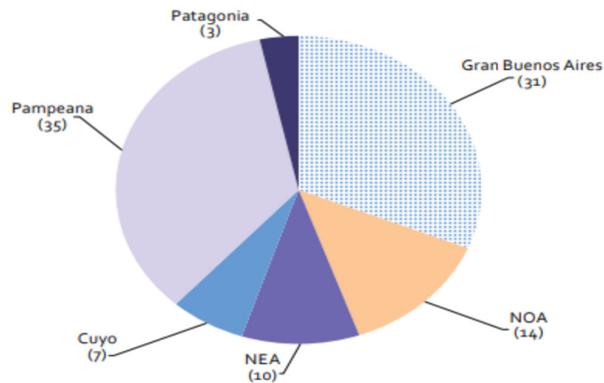


Gráfico 6
Fuente: ECETSS 2018

Trabajadores informales: distribución según sector de actividad, 2018

(En porcentajes)

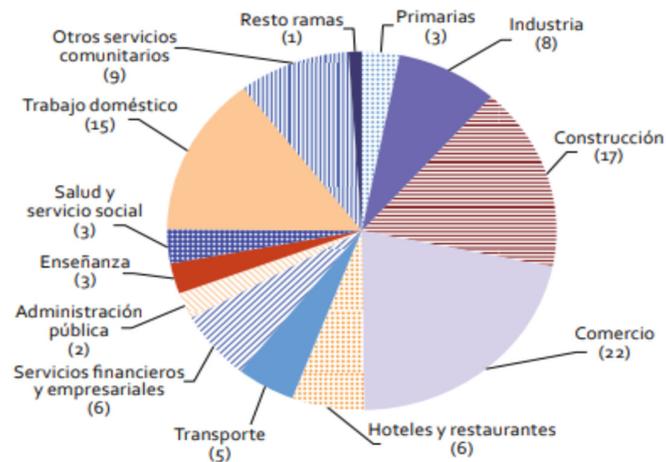


Gráfico 7
Fuente: ECETSS 2018

La informalidad laboral también resulta alta en las pequeñas empresas, alcanzando a más del 65% de los trabajadores empleados unidades productivas de hasta 5 personas. Además,

dado que la mayoría de los puestos de trabajo de la economía se generan en dichas unidades, son este tipo de empresas las que más contribuyen al total de ocupados informales y las que tienen la mayor prevalencia de la problemática.

Trabajadores informales: distribución según tamaño de la empresa, 2018

(En porcentajes)

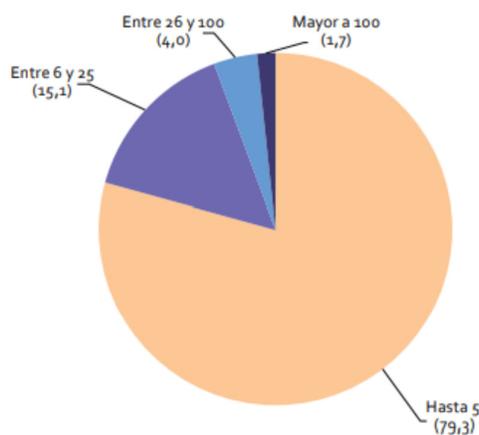


Gráfico 8

Fuente: ECETSS 2018

Según la encuesta permanente de hogares (EPH)⁴, en el Cuarto trimestre de 2021, la tasa de actividad (TA) –que mide la población económicamente activa (PEA) sobre el total de la población– alcanzó el 46,9%, la tasa de empleo (TE) –que mide la proporción de personas ocupadas con relación a la población total– se ubicó en 43,6%; y la tasa de desocupación (TD) –personas que no tienen ocupación, están disponibles para trabajar y buscan empleo activamente, como proporción de la PEA– se ubicó en 7,0%. La tasa de subocupación resultó

⁴ Informe técnico Vol. 6, n° 54 ISSN 2545-6636, Guillermo Luis Manzano, Sandra Dució.

del 12,1% de la PEA, mientras que los otros ocupados demandantes y los otros ocupados no demandantes disponibles alcanzaron, en conjunto, el 11,4% de la PEA. Consecuentemente, la presión sobre el mercado laboral, conformada por el universo de desocupados, subocupados, ocupados demandantes y ocupados no demandantes disponibles, alcanzó el 30,5% de la PEA.

Al analizar las poblaciones específicas, dentro del universo de 14 años y más, desagregado por sexo, la TA para los varones fue de 69,7%, mientras que para las mujeres dicha tasa resultó del 50,3%.

A nivel geográfico, las regiones que presentaron mayores tasas de actividad fueron Gran Buenos Aires (47,6%), Pampeana (47,5%) y Cuyo (47,2%). Por su parte, la que presentó la menor tasa de actividad fue Noreste (42,3%). A su vez, si consideramos el tamaño de los aglomerados, en los de 500.000 y más habitantes, la TA (47,6%) fue superior a la de aquellos con menos de 500.000 habitantes (43,5%). Dentro de la población activa (46,9%) se destacó que: Entre la población ocupada, 73,0% son asalariados, *de quienes el 33,3% no cuenta con descuento jubilatorio equivalentes a 3,1 millones de personas*. Por otra parte, 23,0% trabajan por cuenta propia, 3,5% son patrones y 0,4% son trabajadores familiares sin remuneración. Entre los asalariados ocupados, el 5,2% utilizó sus propias maquinarias/equipos para realizar su trabajo. Asimismo, del total de ocupados, el 10,5% trabajó desde la vivienda. Al analizar la población ocupada por nivel educativo, más de la mitad de las personas ocupadas (59,0%) cuenta con hasta secundario completo, mientras que el 41,1% posee estudio superior y universitario (completo o incompleto). Asimismo, en lo que respecta a la calificación de la ocupación principal, el 51,7% corresponde a un empleo operativo; el 19,2% a calificación técnica, el 17,6% a no calificado; y 10,2% a profesional.

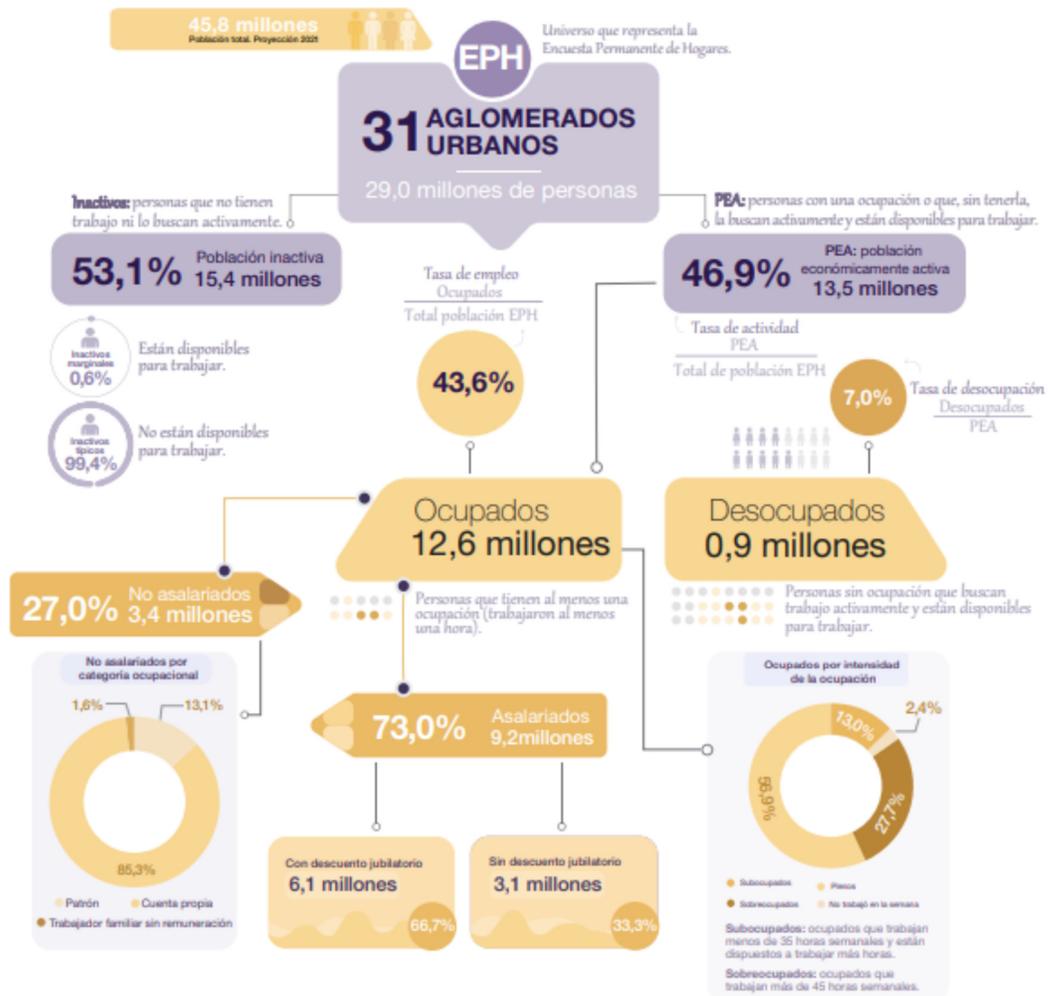


Diagrama 6

Fuente: INDEC Dirección de Encuesta Permanente de Hogares. Informe técnico Vol 6, n° 54

7. SEGUNDA ETAPA

7.1. Reseña histórica de la Evolución del financiamiento del Sistema Previsional

Argentino.

El sistema Previsional Argentino según el art 18 de la Ley 24.241 se financia con los aportes personales de los afiliados y las contribuciones patronales, más las recaudaciones provenientes de los impuestos y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio, entre otros recursos.

El actual esquema de tributos asignados en forma específica para financiar a la ANSES es el siguiente:

- a) 11% del 93,73% del Impuesto al Valor Agregado (Ley N° 23.966). Equivale al 10,31% del IVA.
- b) 100% del impuesto a los débitos y créditos (Ley N° 25.413).
- c) 28,69% de lo producido de los impuestos a las naftas, gasolinas, solvente, aguarrás, gasoil, diésel oil y kerosene - Ley N° 23.966 – art 19 d).
- d) 100% del impuesto a los Cigarrillos (Ley N° 25.239).
- e) 70% del Monotributo impositivo (Ley N° 25.865).
- f) El 42% de lo producido por el Impuesto PAIS (Ley 27541 - Decreto 184/2020).

Por otra parte, el Tesoro de la Nación aporta recursos anualmente a través de los siguientes dos conceptos:

- a) El equivalente a 15 puntos porcentuales de la Masa Bruta Coparticipable (Ley N° 27.260 – Artículo 26).
- b) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto (Ley 24.241 - Artículo 18, Inciso e).

Desde las primeras leyes de presupuestos, sancionadas a principios del siglo XX, se dispuso deducir un porcentaje de los sueldos de los empleados públicos y de los jubilados en concepto de aportes personales para el fondo de jubilaciones.⁵ Con la sanción de la ley 4349, se inicia la historia de la previsión social argentina. El fondo de la Caja se formaba con el importe del descuento del 5% practicado en los sueldos; no aparecía todavía contemplada la contribución patronal.⁶

En 1968, con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038 para trabajadores dependientes y para trabajadores autónomos respectivamente, culmina el proceso de uniformidad del sistema previsional. Respecto de los trabajadores en relación de dependencia, estas normas mantienen la obligatoriedad de aportes y contribuciones para cada una de las actividades realizadas por el trabajador y esta doble cotización equivalía a un porcentaje mensual de la remuneración. Sin embargo, la norma preveía el computo de los servicios y remuneraciones para el otorgamiento del beneficio, aun cuando el empleador no hubiera ingresado en su oportunidad los aportes y contribuciones correspondientes, salvo caso de connivencia.

Con la reforma introducida en el año 1976, si bien se mantuvo el principio de la conservación del derecho al cómputo de servicios y remuneraciones, aunque no se hubiera ingresado los aportes y contribuciones, se incorpora el art 25 bis que estableció que “no se computarán ni reconocerán los servicios ni remuneraciones posteriores al 31 de diciembre de 1976, respecto de los cuales el empleador no hubiera efectuado la correspondiente retención en concepto de aportes, salvo que dentro de los 90 días de ocurrida la omisión, el trabajador

⁵ Leyes de presupuesto para los años 1901 a 1994.

⁶ JAIME, RAULC. y ALVAREZ, FEDERICO C., Régimen Previsional de los Trabajadores Dependientes, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1980.

formulare la pertinente denuncia ante la dirección Nacional de Recaudación Previsional o Caja” dejando sin efecto el art 54.

Actualmente, la norma vigente mantiene la obligación de efectuar aportes y contribuciones para solventar los beneficios en la proporción establecida por el art. 11 de la Ley 24.241, que fija el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia en un once por ciento (11%), y la contribución a cargo de los empleadores del dieciséis por ciento (16%). Por su parte, el aporte personal de los trabajadores autónomos será del veintisiete por ciento (27%). Los aportes y contribuciones obligatorios serán ingresados a través del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). A tal efecto, los mismos deberán ser declarados e ingresados por el trabajador autónomo o por el empleador en su doble carácter de agente de retención de las obligaciones a cargo de los trabajadores y de contribuyente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según corresponda, en los plazos y con las modalidades que establezca la autoridad de aplicación.

Cabe destacar aquí, que los porcentajes señalados sufrieron modificaciones, pues hubo periodos en que los aportes y contribuciones se vieron disminuidos por aplicación de diversas normas que, según sus fundamentos, tendían a favorecer, por ejemplo la promoción del empleo o el traspaso al sistema de capitalización (con una reducción del aporte en cabeza del trabajador dependiente al 5% conforme lo dispuesto por el decreto 1387/2001,⁷ o con una reducción de la contribución patronal al 8% de la nómina salarial) que, sumado al dictado de otro tipo de normas que fomentaron diversas modalidades de contratación laboral sin pago de cotizaciones patronales, en la práctica no dieron el resultado esperado en lo que hace a los

⁷ Es importante destacar que dicha resolución fue luego modificada sólo respecto del Régimen de Reparto, dictándose el decreto 1676/2001 que estableció que la reducción se continuaría aplicando exclusivamente a los trabajadores en relación de dependencia afiliados al Régimen de Capitalización. Por Decreto 203/2002 se dispuso volver progresivamente al 11%, elevándose el aporte al 7% a partir de 01/03/2003, al 9% en julio de 2006 (Decreto 788/2005) y al 11% a partir de octubre de 2006.

grandes números, pero tuvieron influencia negativa en la recaudación previsional, produciendo un notable desfinanciamiento del sistema.⁸

7.2. Descripción del impacto del trabajo informal en el financiamiento de la Seguridad social.

Mientras se individualiza al desempleo como una de las causas más visibles del desfinanciamiento de los sistemas contributivos que integran la Seguridad Social, el trabajo informal plantea un desvío en los registros, oculta el análisis de sus causas y genera una derivación de recursos para asignaciones no contributivas, que solo deberían alcanzar a quienes no pueden obtener empleo por razones de enfermedad, avanzada edad o situaciones particulares que se consideren, según los casos para su otorgamiento.

Si bien los sistemas de reparto asistidos cuentan además de los aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores con aportes del tesoro que intentan resolver el déficit presupuestario del sistema, en tanto ese aporte es prácticamente pantano en los guarismos, se desnaturaliza la asistencia, formando parte sustancial en su sostenimiento.

Se ha dicho sobre el particular que en América Latina y el Caribe, el contexto para el análisis de la viabilidad de los modelos de seguridad social y sus instituciones está caracterizado por tres elementos principales: una elevada inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, que no parece mejorar, o no lo suficiente; altos índices de pobreza; y predominio de una economía informal creciente como generador de empleo. Los tres fenómenos se refuerzan mutuamente y se correlacionan con otros elementos del entorno

⁸ PAYA, FERNANDO H. Y MARTIN YAÑEZ MARIA T, Régimen de Jubilaciones y Pensiones Bs.As, Abeledo Perrot, 2012, Tomo I.

socioeconómico y demográfico, y, en conjunto, conforman un escenario complejo y difícil de afrontar desde el punto de vista de las políticas públicas de extensión de la protección social y de la viabilidad de los modelos e instituciones de seguridad social. Y frente a un proceso de globalización que deja como balance un mercado laboral informal extendido y en franco proceso de crecimiento, una pregunta fundamental que se plantea es: Qué pueden hacer las instituciones de seguridad social para garantizar su viabilidad y la viabilidad de los modelos de seguridad social que las sustentan, en especial en términos del cumplimiento de su misión de brindar protección y a la vez contar con el suficiente apoyo de la población para desarrollarse en el tiempo.

De este modo si se revisa la legislación actual, sólo el trabajo registrado ampara mayoritariamente a los individuos y a su grupo familiar si se encuentran en situación de empleo formal, excepción hecha del pago de la asignación universal por hijo o embarazo.

También en algunos casos la protección llegará a pesar de la informalidad cuando tras plantear una acción judicial declarativa para probar la existencia y modalidades de la relación laboral, conforme lo establece la Ley de Riesgos del Trabajo, se logra la cobertura. Sin embargo, la acción declarativa, aun cuando tramite mediante un procedimiento sumarísimo, seguramente demandará un tiempo excesivo, generalmente incompatible con la necesidad del damnificado, en definitiva, sin cumplimiento del principio de INMEDIATEZ, relevante para los principios de la Seguridad Social. De igual modo algunas reglas de probatoria de servicios impartidas por la Administración Nacional de la Seguridad Social, permitirán a los trabajadores probar servicios aun cuando su empleador no lo hubiere registrado, permitiendo en determinadas situaciones integrar servicios, y en algunos casos lograr cobertura lo que escapa incluso a las reglas del financiamiento de tipo contributivo.

Los trabajadores no registrados no tienen garantizada la cobertura médica para ellos y sus familias, no reciben la totalidad de los beneficios del sistema contributivo de asignaciones familiares en el caso de tener una familia o hijos a cargo y probablemente no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral, ni contarán con el seguro por desempleo en el caso de ser despedidos. Esta situación se complementa con la ausencia casi total de beneficios laborales no ligados directamente a la seguridad social –empezando por la indemnización por despido, las vacaciones pagas, aguinaldo y cobertura por accidentes de trabajo-, la falta de afiliación sindical y la percepción de ingresos por debajo de los establecidos en los convenios colectivos y por el Salario Mínimo Vital y Móvil. Por todo esto, el trabajo no registrado constituye una expresión cabal de la precariedad laboral.

7.3. Análisis de Jurisprudencia con respecto al trabajo no registrado y al reconocimiento de los aportes de la Seguridad Social.

Si el trabajador en situación irregular procede a intimar a su empleador al blanqueo, tal como establece la norma, dando lugar a un proceso judicial que culminó con una sentencia o acuerdo homologado judicialmente que condenó al empleador, tanto a abonar tanto las diferencias salariales denunciadas como a efectuar las contribuciones previsionales ajustadas a las conclusiones de la sentencia y a otorgar el certificado correspondiente, el trabajador tiene derecho a que el organismo previsional le reconozca los servicios denunciados o el mayor salario a los fines jubilatorios.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido ante la falta de ingreso de los aportes y contribuciones al momento de solicitar el beneficio? Si bien la jurisprudencia ha sostenido el principio del rol de custodio que debía tener el trabajador, lo cierto es que si durante el proceso se probó la

efectiva prestación de los servicios y se presume que éste pudo no tener conocimiento de la omisión, podrá acceder al beneficio.

Así, en la causa "Díaz, María Petrona c/ ANSeS s/ dependientes: otras prestaciones" del 05/09/2000, la CSJN declaró la deserción del recurso deducido por el organismo previsional, al no hacerse cargo de los argumentos de la sentencia dictada en la instancia anterior donde se sostuvo que el ente tan sólo citaba en forma dogmática el art. 58 de la ley 18.037 para fundar su resolución denegatoria y no tenía en cuenta la existencia de recibos de sueldos con las formalidades de ley; todo lo cual hacía presumir que la titular desconocía que no se realizaban los aportes y contribuciones.

Un año después de dicho pronunciamiento, el Tribunal Cintero falló en la causa "Rivero Lydia c/ ANSeS s/ dependientes, otras prestaciones", del 06/03/2001, en la que sostuvo que:

"Más allá de las facultades de fiscalización asignadas a los organismos administrativos respecto de la integración de los aportes y contribuciones que componen los recursos de la seguridad social, constituye una obligación del empleador el depósito de las sumas descontadas en concepto de aportes personales que no puede perjudicar al dependiente cuando no se demuestra que conocía el incumplimiento, máxime en el caso en que la empresa para la que trabajaba la actora confeccionó el certificado de servicios respetando las exigencias legales (arts. 25 y 56 de la ley 18.037)".

Es decir, que deberá examinarse la situación de cada peticionario en particular, y sólo será aplicable la sanción prevista en el art. 25 de la ley 18.037 a los períodos posteriores al año 1976, y en la medida en que el interesado tenga un cabal conocimiento de la falta de retención o incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador.

Resta señalar qué sucede si la remuneración no se puede acreditar o si hay diferencias en la misma. En dicho sentido, cabe destacar la sentencia "Real, Antonio Lorenzo", CSJN, del 8 de

febrero de 2011, la que supuso un cambio en el criterio sustentado hasta el momento por los tribunales del fuero que usualmente consideraron que la sentencia laboral sólo producía efectos entre las partes litigantes pero no con respecto a terceros, toda vez que la responsabilidad por el ingreso oportuno de las cotizaciones previsionales se encuentran fundamentalmente en cabeza del empleador y si el trabajador consiente durante larga data percibir salarios en negro, en flagrante violación a la legislación de seguridad social, es evidente que no puede pretender luego un ajuste de su haber jubilatorio con fundamento en dichos salarios por los que no se realizaron aportes.

En el caso que comentamos, la Corte revocó la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social por cuanto entendió que el tribunal omitió la prueba aportada en el expediente que tramitó en sede laboral, en cuanto allí se determinaba que el empleador obligado debía ingresar esos recursos al sistema y además, a pesar de que la ANSeS afirmaba tener en cuenta las conclusiones de la sentencia mencionada en orden al cómputo de los servicios prestados por el trabajador, no se consideró un aspecto conducente: cumplir con el requisito que ahora se traslada al trabajador, en su perjuicio (y, eventualmente, la Administración, que era la obligada a controlar que así ocurra).⁹

No obstante lo expresado hasta el momento, no es ocioso recordar que el criterio sustentado por la Cámara del fuero encontraba también fundamento en el propio art. 15 LCT en cuanto señala que: "En todos los casos, la homologación administrativa o judicial de los acuerdos conciliatorios, transaccionales o liberatorios les otorgan la autoridad de cosa juzgada

⁹ La sentencia laboral había condenado a la empleadora a abonar tanto las diferencias salariales denunciadas, como a efectuar las contribuciones previsionales ajustadas a las conclusiones de la sentencia y el certificado correspondiente.

entre las partes que los hubieren celebrado, pero no les hará oponibles a los organismos encargados de la recaudación de los aportes, contribuciones y demás cotizaciones destinados a los sistemas de la seguridad social, en cuanto se refiera a la calificación de la naturaleza de los vínculos habidos entre las partes y a la exigibilidad de las obligaciones que de esos vínculos se deriven para con los sistemas de seguridad social".

Respecto de este punto la Cámara Federal de la Seguridad Social, sostuvo que si bien, en virtud de lo dispuesto por el señalado art. 15 de la ley 20.744, los acuerdos transaccionales homologados ante autoridad administrativa o judicial no son oponibles a los organismos de recaudación, el ente fiscal no está relevado de probar la relación de dependencia que pretende ni de procurar todas las medidas de prueba pertinentes.¹⁰

Sin perjuicio de ello, es una realidad ostensible que poner en cabeza del trabajador la obligación de denunciar al empleador incumplidor implica el riesgo de sufrir un despido que condiciona la libre determinación de aquel.

7.4. Computo de Prescripción

Las normas aplicables en la materia imponen la obligación de informar a la AFIP los pronunciamientos dictados en casos de empleo no registrado, a los fines pertinentes. Esta denuncia adquiere relevancia a los efectos del cómputo de la prescripción de los créditos.

En efecto, la Administración Federal de Ingresos Públicos determina la deuda después de conocer la sentencia laboral, sólo por los períodos no prescriptos. Sin embargo, existen

¹⁰ Cám. Fed. Seg. Soc., Sala I, "Anastasio, Julián Esteban c/AFIP - DGI s/ Impugnación de deuda", noviembre 2004, SD 111.929, Expte. n° 16.353/2004.

discrepancias, en la doctrina y en la jurisprudencia, respecto del momento que debe comenzar a correr el plazo de prescripción.

Para quienes la falta de registración del contrato de trabajo, que genera la obligación de realizar aportes, motivó que el fisco se viera imposibilitado de perseguir su cobro, el plazo de prescripción debe correr desde que éste fue notificado del fallo que determinó la existencia del vínculo laboral no declarado, ya que sólo desde dicho momento habría certeza respecto de la existencia del crédito.

No obstante, actualmente la Cámara del fuero previsional abona el criterio que, atento las amplias facultades que el art. 35 de la Ley de Procedimiento Fiscal otorga al fisco para determinar la existencia de créditos a su favor, el plazo de prescripción debe computarse desde el devengamiento; es decir, desde que cada aporte es debido y no desde que la AFIP tomó conocimiento.

Esta nueva postura de la Cámara Federal de la Seguridad Social implicó un cambio respecto del criterio sustentado en los antecedentes "Unilever"¹¹ —Sala I, 07/02/2005— y "Editorial Perfil"¹² —Sala III, 09/08/2005—. Sin embargo, las dos salas mencionadas modificaron dichas posiciones en los casos "Clorox Argentina S.A." —Sala I, 24/11/2006—y "Maitor S.R.L." — Sala III,I 30/04/2006—, en función de las amplias facultades con que cuenta el Fisco para fiscalizar a los contribuyentes. Desde otra óptica, la Sala II del fuero en autos "Sherwin Williams Argentina S.A.", del 30/04/2006, sostuvo que es la propia demanda

¹¹ En este caso, la Sala entendía que si bien el plazo de prescripción corre desde el vencimiento de la obligación, el ocultamiento de la relación laboral configura una imposibilidad de hecho en los términos del mentado art. 3980 CC, que autoriza a dispensar de la prescripción cumplida si el acreedor actúa dentro de los tres meses.

¹² Por su parte, la Sala III había señalado que el hecho imponible lo constituye la sentencia laboral que reconoce los períodos laborales reclamados, siendo a partir de la misma y de que el fisco es notificado que se computa la prescripción

laboral interpuesta por el trabajador la que interrumpe la prescripción de las obligaciones previsionales.¹³

Conforme lo dispone el art. 16 de la ley 14.236, "Las acciones por cobro de contribuciones, aportes, multas y demás obligaciones emergentes de las leyes de previsión social prescribirán a los diez años... ". Sin embargo, es de señalar que para el trabajador el tiempo de prescripción para exigir el otorgamiento del certificado de aportes y remuneraciones por el periodo trabajado en negro, o con haberes parcialmente en negro, es de dos años, por aplicación de lo dispuesto en los art. 80 y 256 LCT.

En efecto, al ser la obligación establecida en el art. 80 LCT de carácter contractual, es prescriptible y se encuentra sujeta al plazo bienal del art. 256 del mismo cuerpo legal.

7.5. Análisis de las posibles acciones para lograr la erradicación del trabajo informal

En primer lugar, desde el punto de vista macro, es importante tener en cuenta que la condición necesaria para lograr avances importantes en la reducción del empleo no registrado es mantener un alto crecimiento de la actividad económica, acompañado de un alto dinamismo en el mercado laboral –con un marcado descenso en la tasa de desempleo–. Estos son dos factores clave que explican el descenso de la informalidad en el período 2003-2008. En segundo lugar, si bien la fiscalización es un recurso necesario para continuar reduciendo el

¹³ "La actividad del trabajador tendiente a blanquear su situación con directa incidencia en la faz previsional, es válida para interrumpir el plazo de prescripción. Por ello, si la función de la AFIP - DGI se inició debido a la comunicación de la Justicia del Trabajo sobre la existencia de sentencia firme, de la que resulta una situación laboral motivante de deuda previsional, corresponde rechazar la solicitud de la recurrente a que se consideren prescriptos los periodos reclamados". Cám. Fed. Seg. Soc., Sala II, "Sherwin Williams Argentina S.A. c/ AFIP - DGI s/Impugnación de deuda", del 18/04/2006, SD 116.194, Expte. n° 3576/2005, Boletín de Jurisprudencia n° 43.

empleo no registrado, teniendo en cuenta que la informalidad es muy alta en sectores como servicio doméstico, áreas rurales y también en el cuentapropismo, es importante considerar mecanismos (marco económico e institucional) que generen incentivos a la formalización. Es decir, desde el punto de vista microeconómico, la política pública orientada a disminuir la informalidad debería enfocarse en la transformación de la estructura productiva –dado que el análisis de las características del empleo no registrado demostró que existe una baja productividad asociada–. Esto requiere enfocarse en las micro y pequeñas empresas, aumentando la inversión y su inserción en cadenas de valor nacionales y globales, así como también requiere de políticas que promuevan la capacitación –en especial de los jóvenes–. Para el caso de microempresas, es importante también ofrecer incentivos a la formalización a través de la reducción relativa del costo laboral, por medio de un régimen especial. Finalmente, también debería tenerse en cuenta la heterogeneidad a nivel regional, otorgando este tipo de incentivos por regiones –en particular a aquellos aglomerados urbanos donde el empleo informal supera el 40 por ciento.

8. CONCLUSIÓN

En resumen, en función a los hallazgos se destaca la alta incidencia de la informalidad en las juventudes y en las mujeres, asimismo en los ocupados con menor nivel educación y en los que se desempeñan en tareas de baja calificación o con tareas operativas. Con relación a la categoría ocupacional sobresale la mayor incidencia de la informalidad dentro de los trabajadores por cuenta propia, seguida por los asalariados que trabajan en empresas que no tienen empleo registrado, en otras palabras, son informales trabajando en empresas del sector informal. Respecto a la rama de actividad existe cierto consenso para afirmar que la estructura productiva en general y la composición sectorial del empleo no experimentó transformaciones significativas en Argentina. En este sentido las ramas que mantienen la mayor incidencia de informalidad son construcción, comercio, servicios comunitarios, personales y sociales, hoteles y restaurantes, el trabajo agropecuario en el ámbito rural, así como el servicio doméstico que tiene la mayor tasa de empleo no registrado. Por otra parte, la informalidad tiene mayor incidencia en las empresas pequeñas y medianas, en donde la productividad promedio es menor que las de las grandes empresas. En la dimensión territorial destacan las provincias del NOA y NEA con la mayor incidencia de informalidad, mientras que la Patagonia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen las menores tasas.

Dentro del conjunto de trabajadores independientes es posible identificar cuatro subgrupos: empleadores, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de cooperativas y los trabajadores familiares auxiliares. En Argentina como se ha mencionado, son los trabajadores por cuenta propia quienes exhiben las mayores tasas de incidencia de informalidad, ya que los niveles de formalidad de los empleadores son inclusive más altos que los de los asalariados.

La tasa de incidencia del no registro para los independientes, o el del no pago de las obligaciones tributarias y de la seguridad social, en general siempre se encuentra por arriba

del 60%. Esta situación se agrava para los cuenta-propia que realizan tareas no calificadas u operativas, aquellos que tienen bajo nivel de escolaridad, que se encuentran subempleados, que se encuentran en unidades productivas o emprendimientos de bajo nivel de inversión en capital y en establecimientos unipersonales, así como en aquellos que permanecen como independientes por no encontrar alternativas como trabajadores asalariados. La informalidad de los trabajadores independientes es más grave en el sector de la construcción, la industria manufacturera, otros servicios sociales, comunitarios y personales, hoteles y restaurantes y comercio.

Desde la óptica del derecho laboral, como desde el ámbito de la seguridad social se trata de enfrentar el flagelo del trabajo informal siendo necesario compatibilizar acciones en pos de lograr su erradicación.

Este objetivo resulta fundamental a efectos de mantener la sustentabilidad del sistema previsional, cuya financiación genuina debiera estar dada mayormente por el ingreso de los aportes y contribuciones, sin perjuicio de tener en cuenta los aportes que el Estado nacional efectúa al sistema a través del ingreso de otros recursos tributarios para solventar las prestaciones previsionales

En un régimen que adopta como mecanismo de financiamiento el sistema de reparto, y en el que las cotizaciones sociales debieran constituir el sostén principal, es condición excluyente la correcta conformación y pago en término del tributo.

Como una herramienta más, en esta vía creemos que podrían crearse normas que prevean la posibilidad de una acción directa del trabajador contra la empleadora una vez finalizada la relación laboral, a efectos de que ésta cumpla el ingreso de los aportes y contribuciones, y el trabajador pueda así acceder al beneficio jubilatorio; todo lo cual mejoraría la actual

situación en la que el trabajador se encuentra limitado a una mera denuncia ante los organismos de control.

Finalmente, es menester elaborar políticas de concientización de la sociedad toda, respecto de la importancia de esta problemática que, en definitiva, tiende a cubrir las contingencias de subsistencia y ancianidad que afecta a todo ser humano.

9. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008), Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en Argentina, Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Beccaria, Luis y Groisman, Fernando (2015), *“Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina”*, Revista de la CEPAL N°117, Santiago.

Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2013), Informalidad laboral en Argentina. Segmentos Críticos y políticas para la formalización, Buenos Aires, Oficina de país de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.

MPyT y SRT (Ministerio de Producción y Trabajo y Superintendencia de Riesgos del Trabajo) (2019), Encuesta Nacional a Trabajadores Sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, Buenos Aires, Ministerio de Producción y Trabajo/ Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), Banco Mundial e INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2007), La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires Una nueva mirada, resultados del módulo de informalidad de la EPH, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (MTEySS)/Banco Mundial/Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

Paya, Fernando H. y Martín Yañez María T, *Régimen de Jubilaciones y Pensiones Bs.As.*, Abeledo Perrot, 2012, Tomo I.

Paz, Jorge (2015), “Dimensión regional de la informalidad y segmentación laboral” Caminos hacia la formalización laboral en Argentina. Colección de artículos sobre informalidad laboral, Buenos Aires, Bertranou, Fabio y Luis, Casanova (coords.), Buenos Aires, Oficina de país de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina.