



CÓMO FORMALIZAR EL EMPLEO

Una herramienta para la competitividad con inclusión social

Ernesto Kritz

Documento preparado para el 43º Coloquio Anual de IDEA

Octubre 2007

CONTENIDO

Resumen ejecutivo

Introducción

1. Un mercado de trabajo segmentado: el mapa del empleo en la Argentina
2. La informalidad es un problema de larga data
3. La segmentación del mercado y la distribución del ingreso
4. Por qué tener un empleo no garantiza salir de la pobreza
5. ¿Quiénes son informales?
6. La informalidad y el desempleo van de la mano
7. ¿Qué tareas hacen los informales?
8. Un bajo capital humano facilita la informalidad
9. La brecha salarial es alta y persistente
10. ¿Es sólo el capital humano?
11. Una clave: ¿dónde se concentra el trabajo informal?
12. ¿La informalidad es sólo laboral?
13. Un camino para la inclusión: la agenda de políticas para reducir la informalidad
 - a) Los límites de los instrumentos de política disponibles
 - b) Necesidad de un enfoque sistémico
 - c) Los temas de la agenda:
 - Revisión de las regulaciones que determinan el costo laboral en las micro y pequeñas empresas de baja productividad
 - Reforma de la base de financiamiento de la seguridad social
 - Reforma estructural de la seguridad social
 - Inversión en capital humano
 - Incentivos para aumentar la demanda por formalidad

RESUMEN EJECUTIVO

Se ha cerrado el ciclo de alto desempleo que comenzó en 1993. Este es un logro significativo, sobre todo si se recuerda que durante la crisis el desempleo llegó a más de 20% sin considerar los planes sociales, y a casi 27% incluyéndolos.

El mercado de trabajo, sin embargo, está segmentado. Esto tiene dos dimensiones: la primera, la restricción de acceso al bienestar y la dificultad para crecer con equidad; la segunda, el peso del empleo de baja productividad.

Los asalariados privados registrados constituyen sólo el 28% de la ocupación. Incluyendo los empleadores y los independientes con capital o contrato, el sector privado formal comprende 47% del empleo. En contraste, los trabajadores informales privados (asalariados y cuenta propia sin capital) representan el 27%. Son casi tantos como los asalariados privados registrados. Hay que agregar a la cuenta otros 7 puntos de empleo doméstico no registrado.

La informalidad laboral no es un fenómeno nuevo; por el contrario, es una tendencia de largo plazo, cuyo comienzo se remonta a los tempranos años ochenta. Lo significativo, empero, es que ese curso no es atribuible a una legislación laboral, o a un modelo de seguridad social, o a su base de financiamiento, o a una política económica en particular.

La segmentación del mercado de trabajo afecta el bienestar y la integración social. Ello en dos sentidos: por una parte, es un factor estructural de sesgo en la distribución del ingreso; por la otra, pone barreras de acceso a la protección legal y la seguridad social.

Una distribución de los hogares por tipo de financiamiento muestra dos aspectos principales: en primer lugar, la pobreza afecta mucho más intensamente a los hogares donde los ingresos provienen del trabajo informal, que a los que perciben la mayor parte de una fuente formal; en segundo término, la brecha entre la tasa de pobreza de los hogares con ingresos informales y la de los que tienen ingresos formales, es creciente.

Estar desocupado expone fuertemente a la pobreza; pero tener un empleo no siempre garantiza salir de la misma. En la actualidad 1 de cada 5 ocupados (excluidos planes sociales) está en situación de pobreza. La proporción de ocupados pobres es tanto mayor cuanto más informal e inestable es el empleo. En el límite, alcanza a casi la mitad entre los asalariados no registrados con trabajos no estables.

El desempleo, aunque en baja, también está muy asociado a la informalidad: 7 de cada 10 desocupados tuvieron como último empleo un trabajo no registrado. Lo llamativo es que esa proporción ha ido creciendo desde mediados de la década pasada; ahora es 20 puntos más alta que antes de la crisis ocupacional. Sólo 1 de cada 10 desempleados proviene del empleo formal.

La informalidad es la puerta de entrada al mercado de trabajo –y muchas veces el lugar de permanencia a lo largo de la vida activa- de la mayoría de las mujeres, los más jóvenes y los menos educados.

El sesgo de los trabajadores informales hacia los empleos de baja calificación, muestra que hay una relación estrecha entre la calidad de la inserción laboral y el nivel de capital humano. Casi dos tercios de los informales no completaron la escuela media, y un 40% sólo cursó primaria.

La segmentación del mercado de trabajo se expresa en elevadas disparidades de las remuneraciones. En el sector privado, la brecha salarial por hora trabajada entre los ocupados formales e informales supera el 80%. Un control de los salarios por nivel de educación, muestra que, a igual escolaridad, los salarios de los ocupados formales son sensiblemente mayores que los que ganan sus homólogos informales

Esto sugiere que, si bien el capital humano define en buena medida la calidad de la inserción laboral, es igualmente cierto que ésta determina, también en un grado considerable, el nivel de las remuneraciones. La brecha salarial entre formales e informales no es asunto exclusivo de la productividad del factor trabajo sino de la productividad total de los factores.

Una buena pista para comprender estas disparidades salariales es la distribución del empleo no registrado según el tamaño de las empresas, que puede considerarse un *proxy* de la productividad. Hay una concentración en las más pequeñas: 54% del total de asalariados no registrados, trabaja en establecimientos de hasta 5 personas. Si se suman los de 6 a 10 personas, la proporción se eleva al 74%. El núcleo principal del empleo informal, como puede verse, está en las microempresas. En este estrato, 7 de cada 10 asalariados trabaja sin contrato; en las firmas de 6 a 10 ocupados, la proporción es 1 de cada 2

Esto sugiere que en las empresas de muy pequeña escala, se trata no tanto de aumentar la utilidad bajando el costo del trabajo a través de la informalidad laboral sino, en buena medida, de un mecanismo para compensar la falta de competitividad, originada en la escasa productividad total de los factores que les es característica.

Existe consenso sobre la necesidad de reducir la informalidad. Sin embargo, no hay disponibles muchos instrumentos de política diseñados para esos fines. Los que habitualmente se utilizan tienen un alcance limitado, no tanto por la magnitud de los recursos para su puesta en práctica sino por la adecuación conceptual a la naturaleza del fenómeno que se debe resolver.

La fiscalización puede funcionar muy bien a partir de una cierta escala mínima de firma, pero no tanto en el núcleo donde se concentra el empleo informal. Entre setiembre de 2003 y julio de 2007, las inspecciones permitieron regularizar unos 240.000 trabajadores no registrados, mayormente en establecimientos de más de 10 trabajadores. En el mismo lapso, el número de asalariados informales (excluido el servicio doméstico) aumentó en casi 500.000, en su mayoría en microempresas de hasta 5 personas.

Otro instrumento de política disponible, es el salario mínimo. Conceptualmente, la fijación de un umbral de remuneraciones tiene por propósito proteger a los trabajadores más vulnerables, que son precisamente los informales. Sin embargo, la proporción de asalariados no registrados que gana menos del mínimo supera el 50%.

El punto de partida para diseñar una política contra la informalidad es reconocer su carácter sistémico: no hay empleo en negro si no hay ingresos en negro. Hace falta una estrategia que reconozca estas interrelaciones, y que apunte a elevar la demanda social por formalidad.

Una estrategia así debería incluir los siguientes aspectos principales:

- a) Revisión de las regulaciones que determinan el costo laboral en las micro y pequeñas empresas de baja productividad
 - Modificación del régimen de monotributo, incluyendo una contribución fija por trabajador (con un límite de 5 trabajadores)
 - Régimen laboral diferenciado (libreta de desempleo, como en la construcción)
 - Simplificación de los procedimientos de registro, contabilidad de personal y pago de contribuciones de la seguridad social

- b) Reforma de la base de financiamiento de la seguridad social
 - Sustitución de las contribuciones sobre la nómina salarial por un tributo neutro respecto del uso de los factores (un “IVA laboral” parcialmente acreditable al IVA de compra-venta)
- c) Reforma estructural de la seguridad social (mediano plazo)
 - Sistema básico universal de seguridad social (PBU, PMO y seguro de invalidez y muerte) desvinculado de la forma de inserción en el mercado de trabajo
 - Régimen complementario de seguridad social por negociación colectiva (contributivo) o el mercado
 - Unificación de los recursos de la seguridad social y de los fondos de asistencia social
- d) Inversión en capital humano
 - Política pública de formación profesional para mejorar la empleabilidad de los trabajadores de bajas calificaciones
- e) Incentivos para aumentar la demanda social por formalidad
 - Emisión de una tarjeta de seguridad social, que además de las prestaciones, proporcione beneficios semejantes a la tarjeta de débito bancaria

Introducción

La mejora continua de la competitividad es una condición para el crecimiento sostenido de la economía; pero para que sus frutos sean compartidos equitativamente, es imprescindible dotar a los sectores más rezagados de las herramientas que les permitan integrarse en plenitud al proceso de modernización.

La primera condición de la equidad es que las oportunidades laborales puedan ser aprovechadas por todos, y en especial por los que están más abajo en la pirámide social. En este sentido, los resultados son alentadores: entre el segundo semestre de 2003 y este año, la proporción de ocupados con un empleo de mercado –esto es, excluidos los planes sociales- en los hogares de los estratos más bajos, aumentó bastante más que el promedio; análogamente, el desempleo cayó mucho más.

La segunda condición de la equidad es que las oportunidades laborales se distribuyan socialmente no sólo en número sino en calidad. Es aquí donde el proceso de recuperación del empleo muestra debilidades. La buena noticia es que la mayoría de los nuevos empleos son formales; pero cuando se examina cómo se distribuyen entre estratos sociales, se encuentra que, de éstos, no más de 10% benefició al quintil más bajo. El quintil más alto, en cambio, obtuvo el 33%.

En otros términos, el nivel de ocupación aumentó más en los estratos bajos, pero la composición de ese crecimiento indica un predominio de los trabajos de menor calidad: 6 de cada 10 nuevos empleos en los hogares del quintil inferior son informales.

Todavía más de un tercio de los empleos en el mercado argentino son informales. Son 5 millones, la mayoría asalariados, pero también en un número importante no asalariados.

La informalidad laboral implica desprotección legal, privación de seguridad social y bajos ingresos; también quiere decir menor estabilidad en el empleo. 75% de los informales no alcanza a cumplir un año en un trabajo.

La informalidad también explica la dificultad para reducir la desigualdad en un contexto de alto crecimiento. En los hogares cuyos ingresos provienen únicamente del trabajo informal, la incidencia de la pobreza (más de un quinto del total de los hogares) aún supera el 50%.

Hay, a la luz de estos y otros indicadores, un consenso creciente de que la informalidad laboral está en el centro de los desequilibrios sociales. Esto coloca su análisis, y sobre todo el diseño de políticas encaminadas a su reducción estructural, en un primer lugar de la agenda económica y política de la Argentina.

1. Un mercado de trabajo segmentado: el mapa del empleo en la Argentina

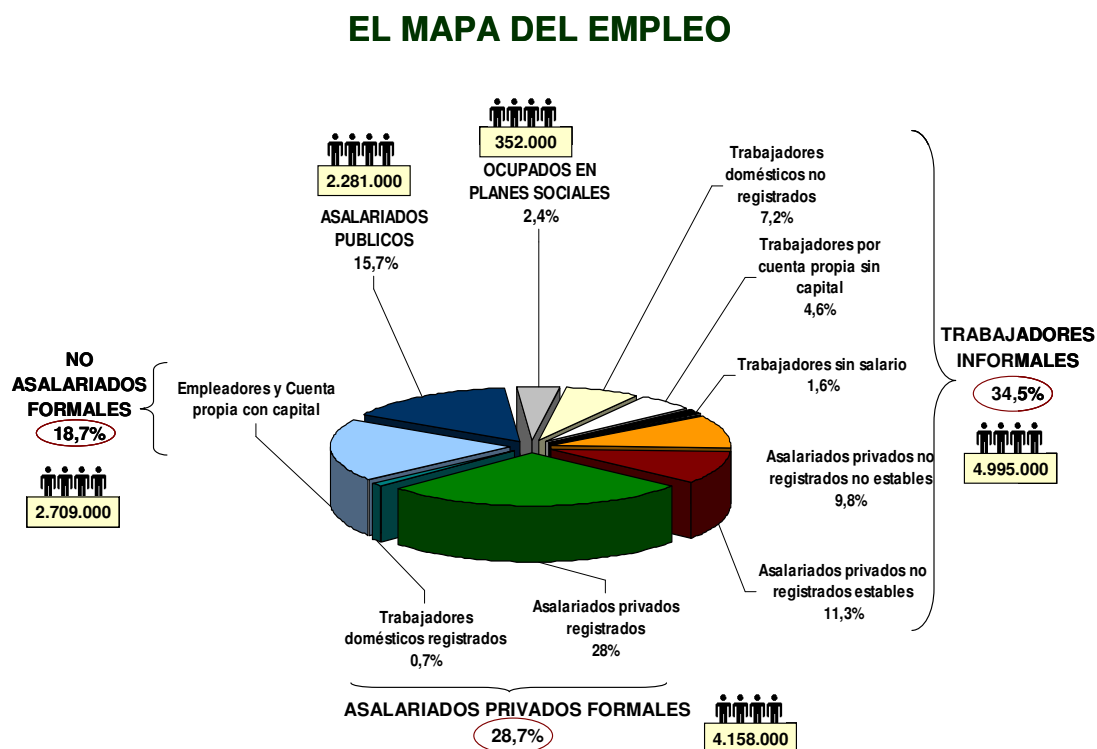
La población económicamente activa de la Argentina está constituida por 16 millones de personas. De ellas, 14,7 millones tienen un empleo y 1,3 millones están desocupados. Aunque es más elevado que en el largo plazo previo a la crisis ocupacional, es posible afirmar que se ha cerrado el ciclo de alto desempleo que comenzó en 1993. Este es, sin dudas, un logro significativo, sobre todo si se recuerda que durante la crisis el desempleo llegó a más de 20% sin contar los planes sociales, y a casi 27% incluyéndolos.

El mercado de trabajo, sin embargo, está segmentado. Esto tiene dos dimensiones: la primera, señalada en la introducción, es la del diferencial de acceso al bienestar y la dificultad para crecer con equidad; la segunda es el peso del empleo de baja productividad. Este es un tema central en el examen de la competitividad de la economía argentina.

En una economía competitiva predominan las relaciones laborales asalariadas, con un contrato registrado. En el mercado de trabajo argentino, este núcleo dinámico es una parte minoritario. Los asalariados privados registrados constituyen sólo el 28% de la ocupación total. Incluyendo los empleadores y los independientes con capital o contrato ("factureros") el sector privado formal comprende 47% de la ocupación.

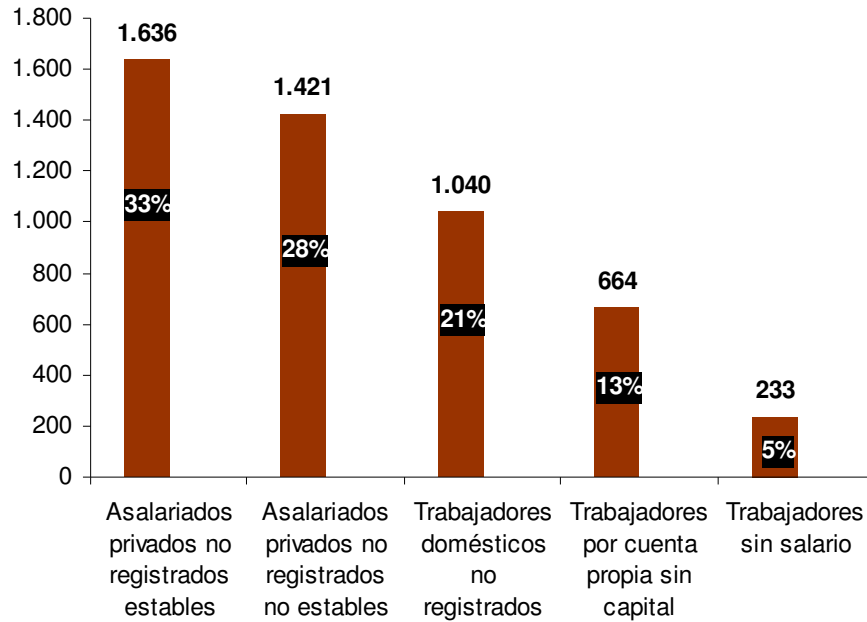
En contraste, los trabajadores informales privados de baja productividad –la periferia del mercado laboral- representan el 27% de la ocupación. Son casi tantos como los asalariados privados registrados. Esto incluye los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia sin capital, una categoría de altísima rotación y mínima productividad. Hay que agregar a la cuenta otros 7 puntos de empleo doméstico, también de baja productividad.

Cualitativamente, además, en el empleo informal predomina la intermitencia, es decir la rotación entre trabajos de corta duración, con empleadores efímeros, generalmente también informales. Los trabajadores intermitentes son casi el 15% de la población ocupada.

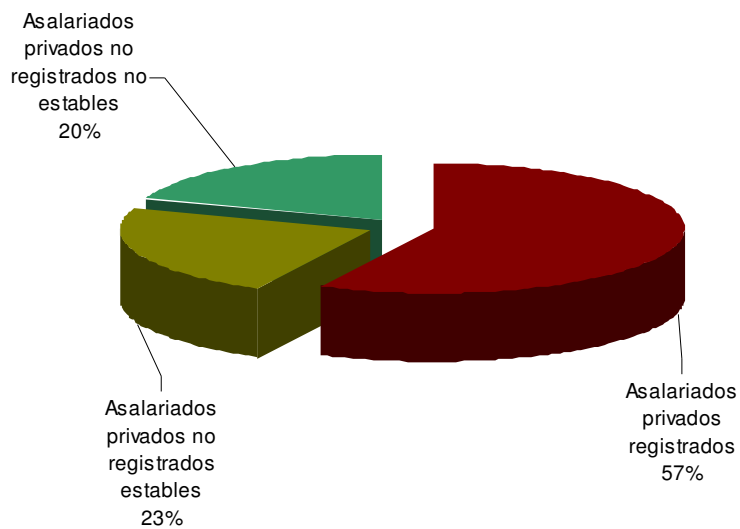


Fuente: SEL Consultores con base en la Encuesta Permanente de Hogares, 2º Semestre 2006

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL
2º semestre 2006
(miles de personas y % sobre el total)



ASALARIADOS PRIVADOS (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO) SEGÚN CONDICIÓN DE FORMALIDAD Y ESTABILIDAD LABORAL
2º semestre 2006

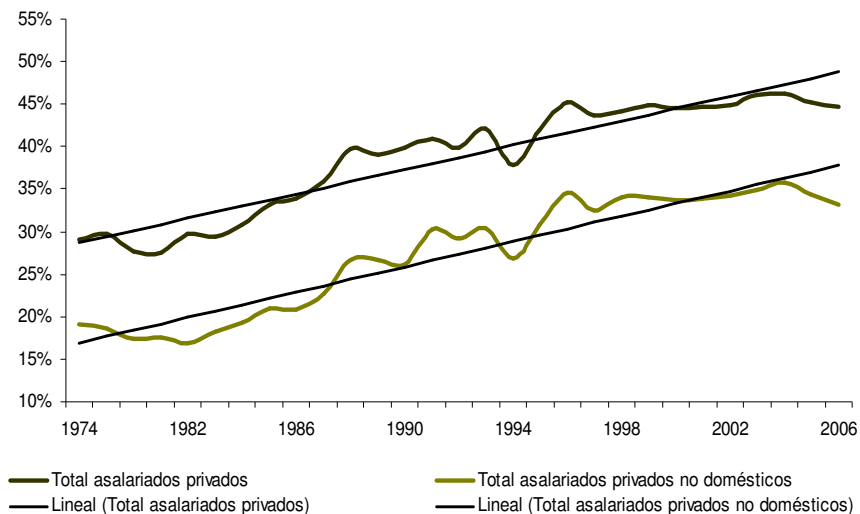


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, 2º semestre 2006

2. La informalidad es un problema de larga data

La informalidad laboral no es un fenómeno nuevo; por el contrario, es una tendencia de largo plazo, cuyo comienzo se remonta a los tempranos años ochenta. Desde entonces, y con escasos puntos de inflexión, ha seguido un curso ascendente, con un pico en la crisis reciente, y una baja moderada en la recuperación del mercado de trabajo. Lo significativo, empero, es que ese curso no es atribuible a una legislación laboral, o a un modelo de seguridad social, o a su base de financiamiento, o a una política económica en particular. En la década del ochenta, antes de cualquier intento de flexibilización laboral, el empleo privado no registrado (excluido el servicio doméstico) creció de 18% a 26%; y en los años noventa, con contratos flexibles y una rebaja de 50% en los costos laborales no salariales, aumentó de 26% a 34%. Parece, en consecuencia, que las claves hay que buscarlas en algunos fundamentos más permanentes de la economía argentina.

EL SENDERO DE LA EXCLUSIÓN: LA INFORMALIDAD EN EL LARGO PLAZO (Área Metropolitana Buenos Aires)



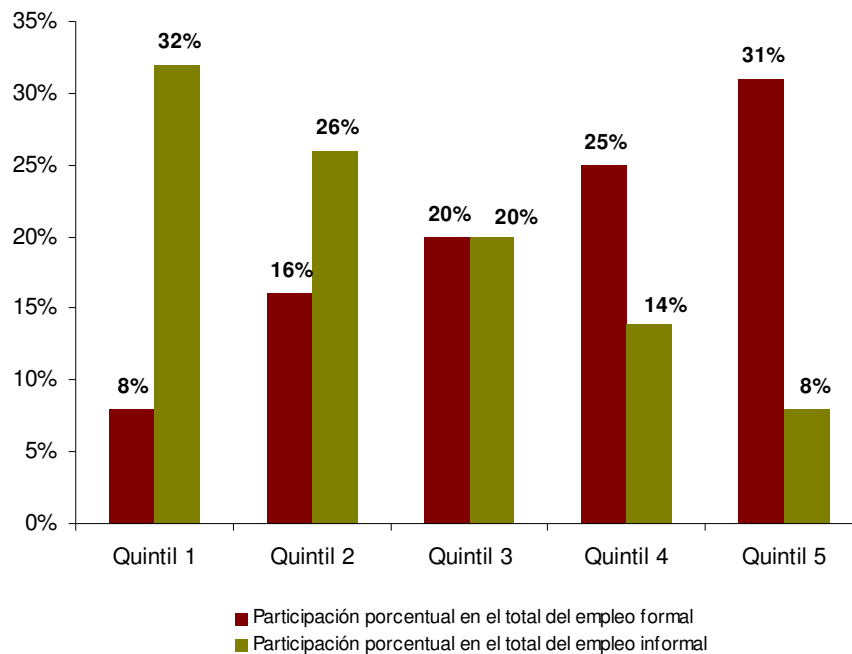
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares, Gran Buenos Aires

3. La segmentación del mercado de trabajo y la distribución del ingreso

La segmentación del mercado de trabajo afecta el bienestar y la integración social. Ello en dos sentidos: por una parte, es un factor estructural de sesgo en la distribución del ingreso; por la otra, pone barreras de acceso a la protección legal y la seguridad social.

La composición de la población económicamente activa por categorías ocupacionales muestra la estrecha asociación que existe entre la modalidad de inserción laboral y la posición en la escala distributiva del ingreso, así como en la condición absoluta de bienestar.

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL E INFORMAL POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA

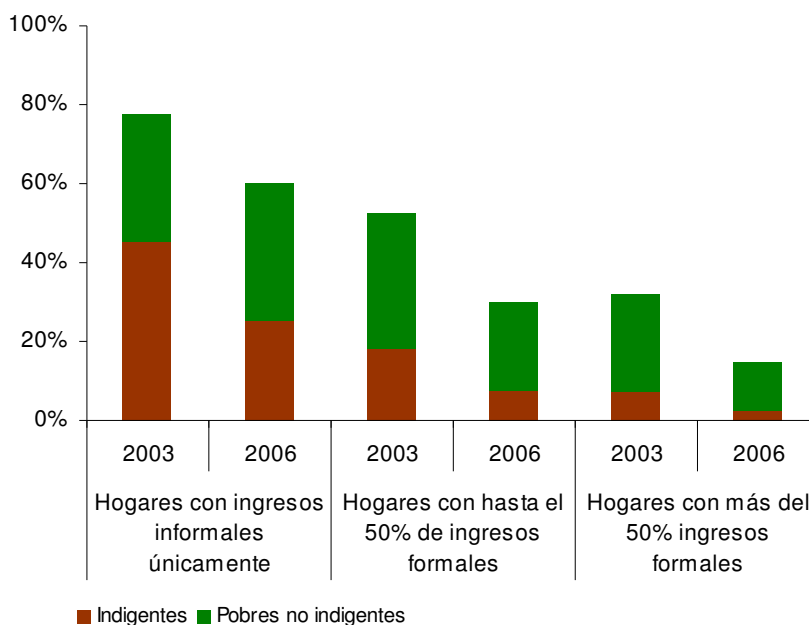


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

Esta simetría anticipa la relación que existe entre la informalidad y la pobreza. La reducción de ésta es uno de los logros más significativos de la administración. Desde 2003 la pobreza disminuyó más de 20 puntos; de ellos, 12 corresponden a la baja de la indigencia. En orden de importancia, esto es consecuencia de la mejora en el nivel de empleo, de los aumentos de las remuneraciones, y también de la política de ingresos. La elevación del salario mínimo y las jubilaciones básicas –y en la etapa inicial los decretos de aumentos de suma fija– contribuyeron en una medida no menor a sacar de la situación de privación a un quinto de la población.

Habiendo partido de una incidencia de casi 50%, la reducción de la pobreza alcanzó a hogares con tipo de inserción laboral y fuente de financiamiento muy diversa. Sin embargo, la baja –y antes que ello la incidencia misma- no es igual para todos. Una distribución de los hogares por tipo de financiamiento muestra dos aspectos principales: en primer lugar, entre los hogares que tienen ingresos, la pobreza afecta mucho más intensamente a aquellos donde la fuente es informal, que a los que perciben la mayor parte de una fuente formal; en segundo término, la brecha entre la tasa de pobreza de los hogares con ingresos informales y la de los que tienen ingresos formales, es ahora mucho mayor que en 2003.

POBREZA E INDIGENCIA, SEGÚN ORIGEN DE LOS INGRESOS DEL HOGAR 2003 Y 2006



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

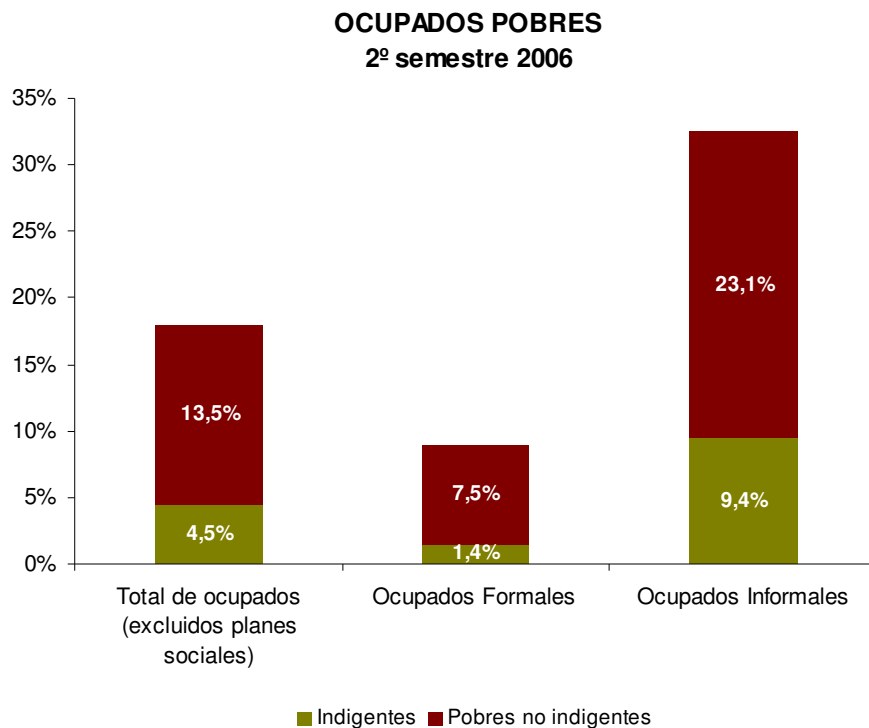
Como se ve, las diferencias son muy significativas. En los hogares que tienen ingresos informales únicamente, la pobreza todavía es de 60%; en cambio, en aquellos donde al menos la mitad de los ingresos familiares proviene de una fuente formal, esa incidencia es de 15%. La brecha entre unos y otros es de 4 veces; en 2003 era 2,4 veces.

4. Por qué tener un empleo no garantiza salir de la pobreza

Es claro que estar desocupado aumenta mucho la probabilidad de caer en la pobreza: 2 de cada 3 personas sin trabajo están en esa situación, o pertenecen a un hogar vulnerable próximo a la línea. Pero tener un empleo no siempre garantiza salir de ella. En la actualidad, 1 de cada 5 ocupados en empleos de mercado (es decir, excluidos los planes sociales) es pobre. De hecho, éstos superan en 1 millón el total de desocupados y en más de medio millón el de la suma de los desocupados y beneficiarios de planes sociales con contrapartida laboral. En los hogares pobres, por cada desocupado hay 3,5 ocupados con empleo de mercado. Quizás más

llamativo –y por supuesto preocupante- aproximadamente un tercio de los pobres con empleo de mercado son indigentes.

No es sorprendente que la proporción de ocupados pobres es tanto mayor cuanto más informal e inestable es el empleo. En el límite, alcanza a cerca de la mitad entre los asalariados no registrados con trabajos no estables, y los trabajadores por cuenta propia sin capital, que también tiene una elevada rotación. En estas categorías, además, se maximiza el porcentaje de ocupados indigentes.



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

5. ¿Quiénes son informales?

La informalidad es la puerta de entrada al mercado de trabajo –y muchas veces el lugar de permanencia a lo largo de la vida activa- de la mayoría de las mujeres, los más jóvenes y los menos educados.

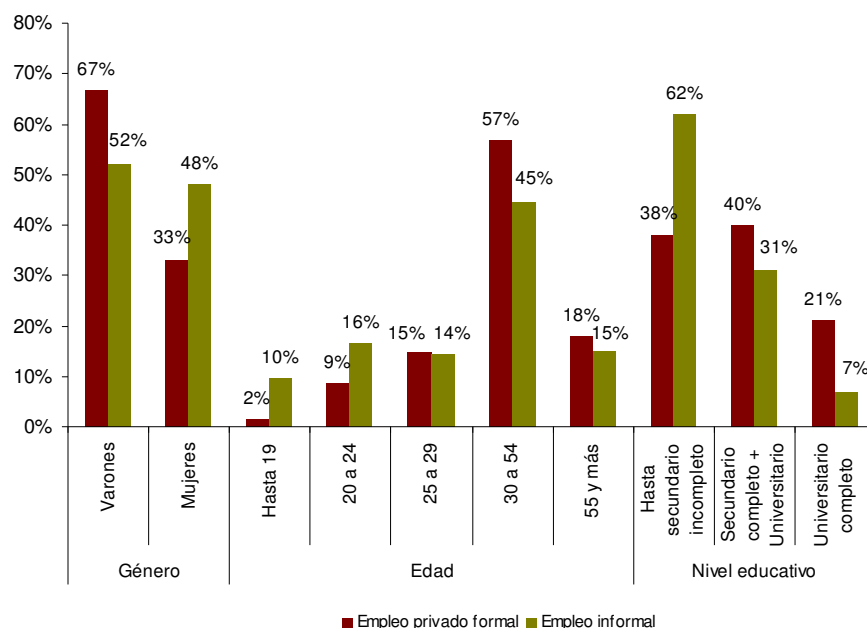
Mientras que en el sector privado formal hay dos ocupados varones por cada mujer, en el sector informal la relación es casi de uno a uno. Por cierto, esto está muy influido por el empleo en el servicio doméstico. Cuando se excluye este último, el peso de las mujeres en la ocupación informal se reduce a un tercio, una proporción menor que entre los asalariados privados registrados y muy inferior a la que se encuentra en el sector público. Esto lleva a precisar la observación inicial: la informalidad es la puerta de entrada al mercado de trabajo de las mujeres en los empleos de menor nivel de calificación.

También lo es –y en buena medida son atributos concurrentes- para los más jóvenes, en especial los menores de 19 años. Mientras que en el sector formal únicamente el 2% de los ocupados pertenece a este grupo de edad, en el sector informal la proporción es cinco veces mayor: 10%. Ocho de cada diez ocupados de hasta 19 años, tienen trabajos informales. En el tramo más amplio de hasta 24 años, son seis de cada diez.

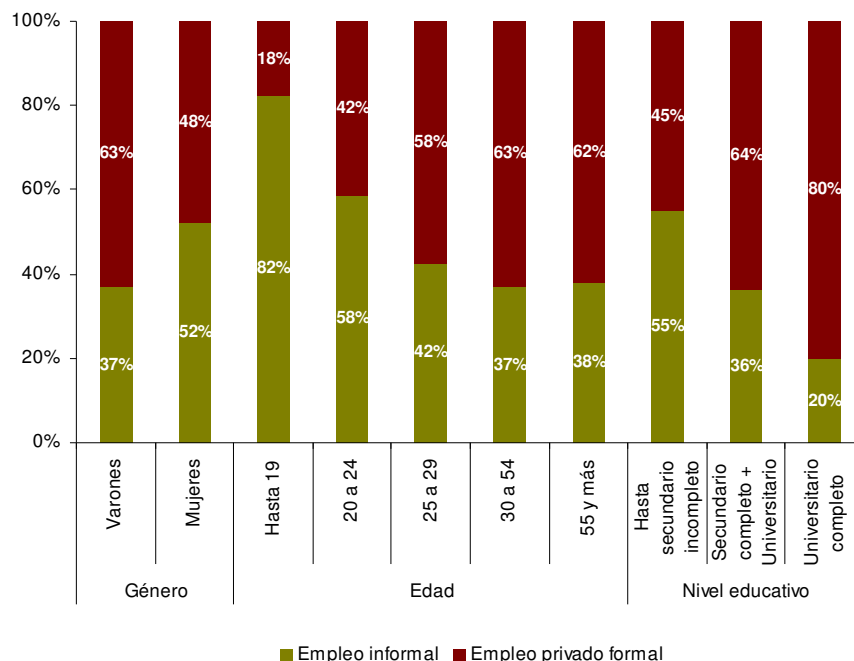
Desde luego, estos jóvenes –de los que muchas son mujeres- están en el mercado de trabajo porque abandonaron tempranamente el sistema educativo. La mayoría de ellos no completó la escuela secundaria.

La correlación entre bajo nivel educativo e inserción laboral informal, obviamente no se limita a los jóvenes. El 62% del total de los informales no terminó la escuela media. En el sector formal, por el contrario, 61% de los ocupados tiene cuando menos estudios secundarios completos. Esto lleva a una segunda precisión: la calidad de la inserción laboral –buena o mala- está, en gran medida, determinada por el capital humano.

DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS PERSONALES, POR CONDICIÓN DE FORMALIDAD LABORAL
2º semestre 2006



**COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE
LOS OCUPADOS, POR CONDICIÓN DE FORMALIDAD
2º semestre 2006**



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

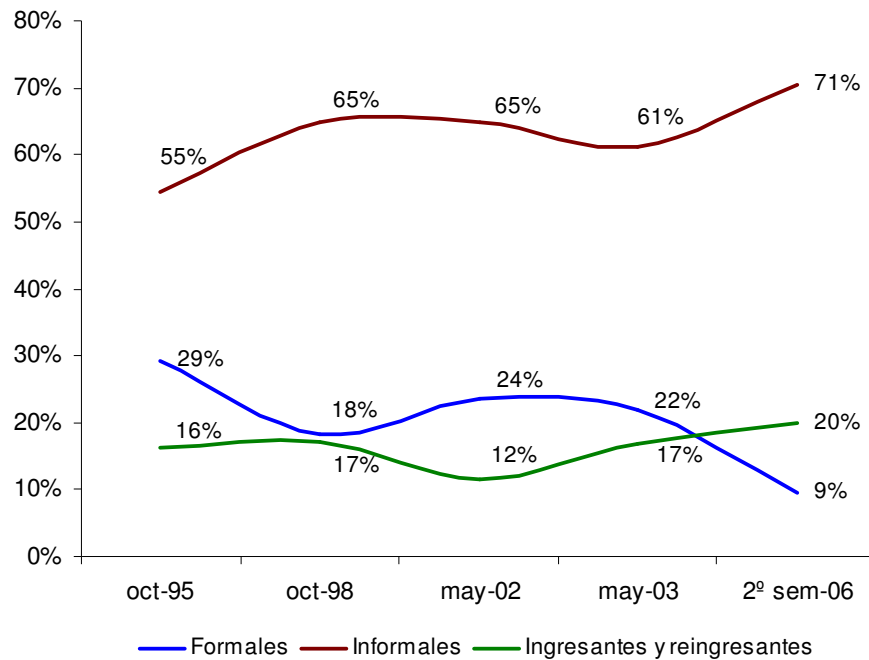
6. La informalidad y el desempleo van de la mano

Como se dijo al inicio, es posible postular que se ha cerrado el ciclo de alto desempleo que comenzó en 1993. No resulta tan claro, sin embargo, si se volverá a un desempleo de 5 ó 6% como el que había antes del comienzo de la crisis ocupacional, o si bien estamos en presencia de un nuevo piso, más elevado (cada punto extra de desempleo, hay que recordar, son 160.000 personas sin ocupación). Lo que subyace en esta pregunta, en definitiva, es si no estamos frente a un cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Junto con el crecimiento de la informalidad, ha aumentado la tasa media de rotación en el empleo. Esto significa que los episodios de desempleo son más frecuentes. Aunque sean de corta duración (nadie puede darse el lujo de permanecer mucho tiempo desocupado sin un seguro de ingresos) su recurrencia hace que, a igualdad de otras condiciones, la proporción de personas buscando trabajo sea más alta que la que habría si el sector informal no se hubiese extendido tanto. Con una informalidad 10 puntos más baja -como la que había antes de que comenzara la crisis ocupacional- y por lo tanto con una menor rotación en el empleo, la tasa de desempleo sería hoy bastante más cercana a la de los tempranos años noventa. La rotación entre empleos informales intermitentes es el modo en que se expresa el desempleo de larga duración en ausencia de seguros sociales universales.

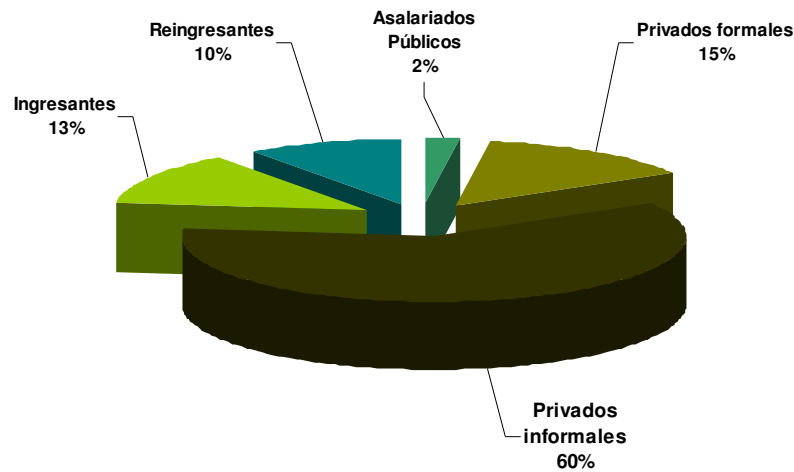
En las circunstancias, no debe resultar sorprendente que una proporción significativa de los desocupados provenga del sector informal. En efecto, un examen de éstos por el sector de origen, muestra que 7 de cada 10 tuvieron como último empleo un trabajo no registrado. Lo llamativo es que esa proporción ha ido creciendo desde mediados de la década pasada; ahora es 20 puntos más alta que antes de la crisis ocupacional. Sólo 1 de cada 10 desempleados proviene del empleo formal.

COMPOSICIÓN DEL DESEMPLEO POR SECTOR DE ORIGEN (ULTIMA OCUPACIÓN) DE LOS DESOCUPADOS (Gran Buenos Aires)



Fuente: SEL Consultores con base en microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

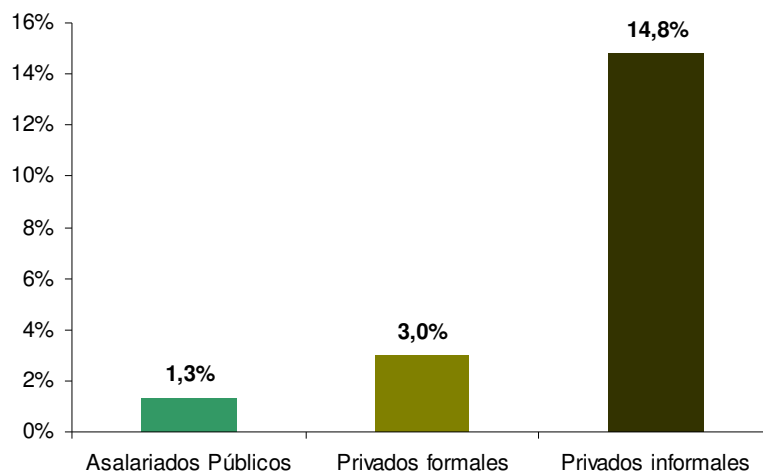
**ORIGEN DE LOS DESOCUPADOS
(SECTOR DE LA ULTIMA OCUPACION)
2º semestre 2006**



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

Esto se traduce en que el desempleo afecta diferencialmente a ambos segmentos del mercado de trabajo. Mientras que el sector formal está en una situación de pleno empleo (lo que se expresa en la persistente demanda laboral insatisfecha en el mismo), el sector informal aún sufre un desempleo elevado. La diferencia entre las tasas específicas de uno y otro es de 5 veces.

**TASAS ESPECIFICAS DE DESEMPLEO
2º semestre 2006**

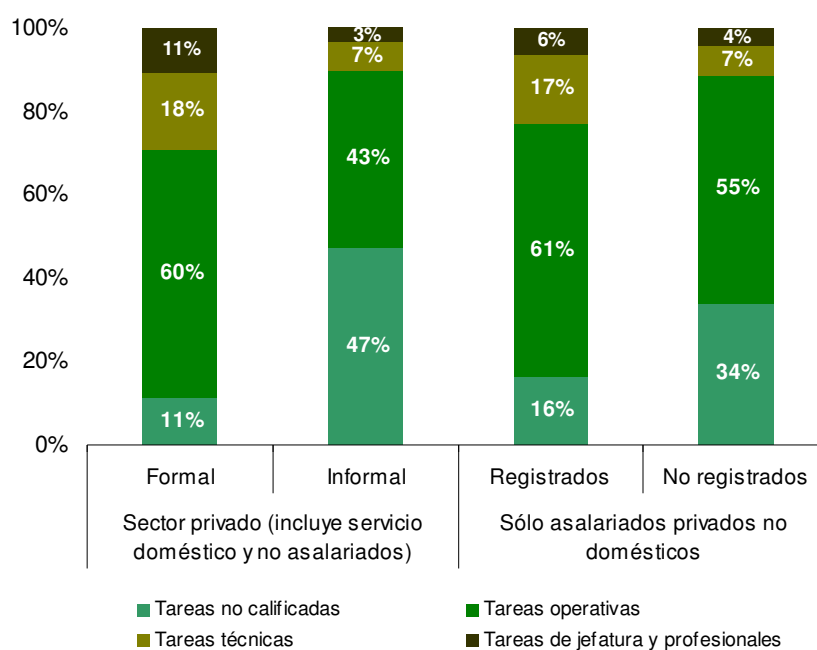


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

7. ¿Qué tareas hacen los informales?

Tampoco resulta sorprendente comprobar que los informales hacen los trabajos menos calificados. 1 de cada 2 -comparado con 1 de cada 10 en el caso de los trabajadores formales- realizan tareas no calificadas. Entre los asalariados privados no domésticos la situación es un poco mejor, pero aún la proporción de no registrados que hacen tareas no calificadas duplica la de los asalariados registrados.

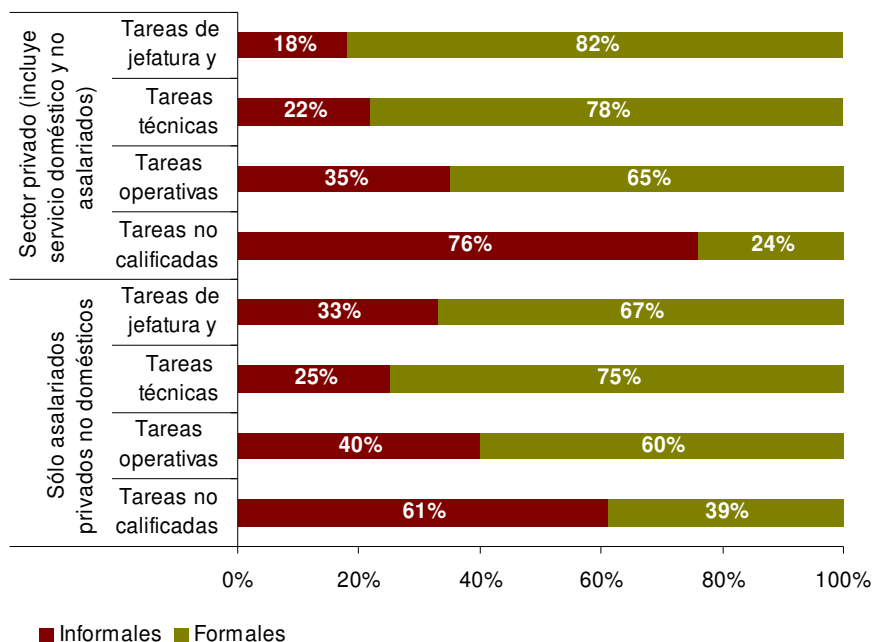
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO PRIVADO FORMAL E INFORMAL, SEGÚN NIVEL DE CALIFICACIÓN



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

Visto desde el otro lado, entre los que realizan tareas no calificadas (aproximadamente una cuarta parte de los ocupados en empleos de mercado) casi 8 de cada 10 son informales. Entre los asalariados privados no domésticos, la proporción es 6 de cada 10. Este es el único nivel de calificación donde los informales son mayoría. En el escalón siguiente, de tareas operativas (casi 60% del total del empleo de mercado) dos tercios de los trabajadores son formales. Por supuesto, esta distribución se acentúa en los niveles más altos de calificación.

COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE CALIFICACIÓN, SEGÚN CONDICIÓN DE FORMALIDAD



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

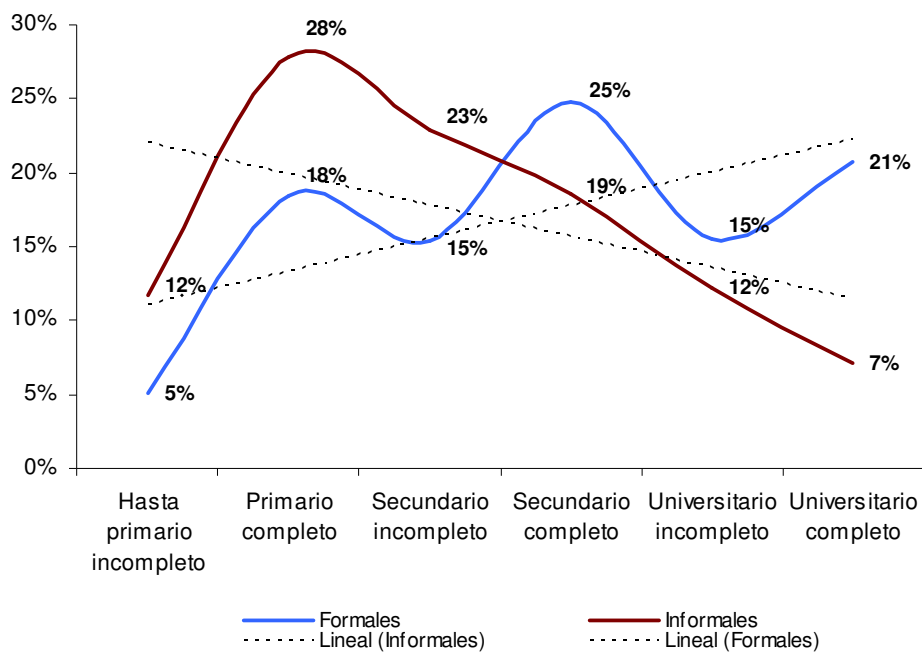
8. Un bajo capital humano facilita la informalidad

El sesgo de los trabajadores informales hacia los empleos de baja calificación –o si se quiere, el hecho de que la gran mayoría de las tareas no calificadas sean hechas por éstos– sugiere firmemente que hay una relación estrecha entre la calidad de la inserción laboral y el nivel de capital humano.

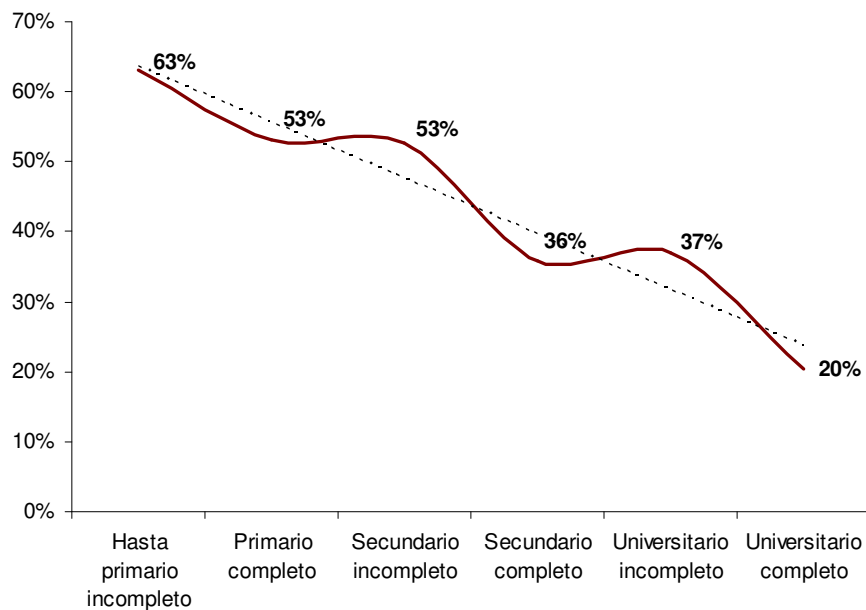
Como se señaló, casi dos tercios de los informales no completaron la escuela media (y un 40% sólo cursó primaria); entre los formales, en cambio, casi dos tercios tienen al menos secundaria completa (21% universitaria completa). Las líneas de ajuste del perfil educativo de cada uno de estos segmentos de la fuerza de trabajo se cruzan.

La distribución por tipo de inserción laboral en cada nivel educativo, muestra una clara correlación inversa entre la informalidad y la educación alcanzada por los ocupados privados. Lo sugestivo es que para mejorar significativamente la probabilidad de lograr un empleo formal, hay que acumular (“saltar”) un cierto número mínimo de años de educación. Así, entre quienes completan la escuela secundaria, la incidencia de la informalidad disminuye desde casi 55% a poco más de 35%; pero no baja nada con relación a los que sólo tienen estudios primarios, cuando el secundario queda inconcluso. De igual manera, la informalidad cae a 20% entre los graduados universitarios, pero se mantiene en 35% -igual que entre quienes tienen secundaria completa- para los que cursan algunos años pero no terminan el nivel superior. Parecería ser que este avance por “escalones”, con la secundaria completa como umbral, está relacionado con la obtención de los certificados de cada ciclo de estudios.

OCUPADOS PRIVADOS FORMALES E INFORMALES SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN



PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO INFOMAL EN CADA NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR LOS OCUPADOS PRIVADOS

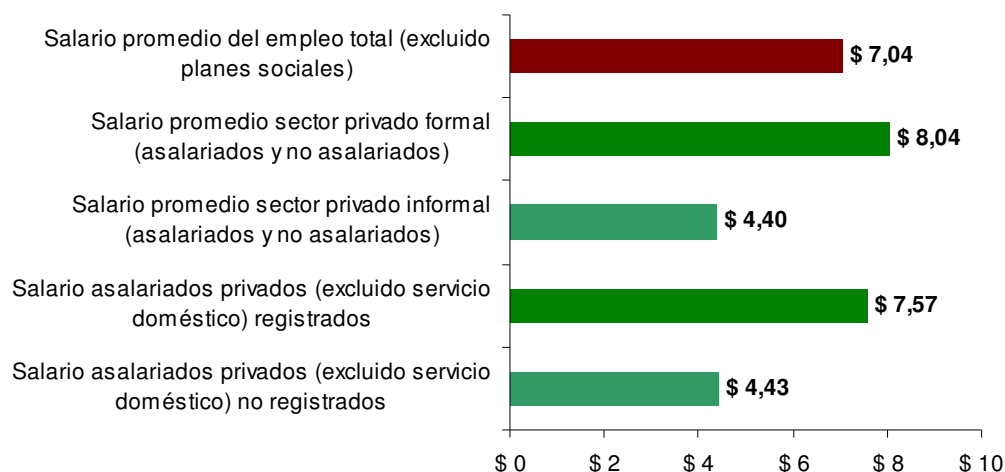


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

9. La brecha salarial es alta y persistente

La segmentación del mercado de trabajo se expresa, como no podía ser de otro modo, en elevadas disparidades de las remuneraciones. En el sector privado, la brecha salarial por hora trabajada entre los ocupados formales e informales supera el 80%. Como, además, los informales trabajan bastante menos horas, la brecha salarial mensual se eleva a 140%

SALARIO HORARIO PROMEDIO DE BOLSILLO DE LOS OCUPADOS 2° semestre 2006

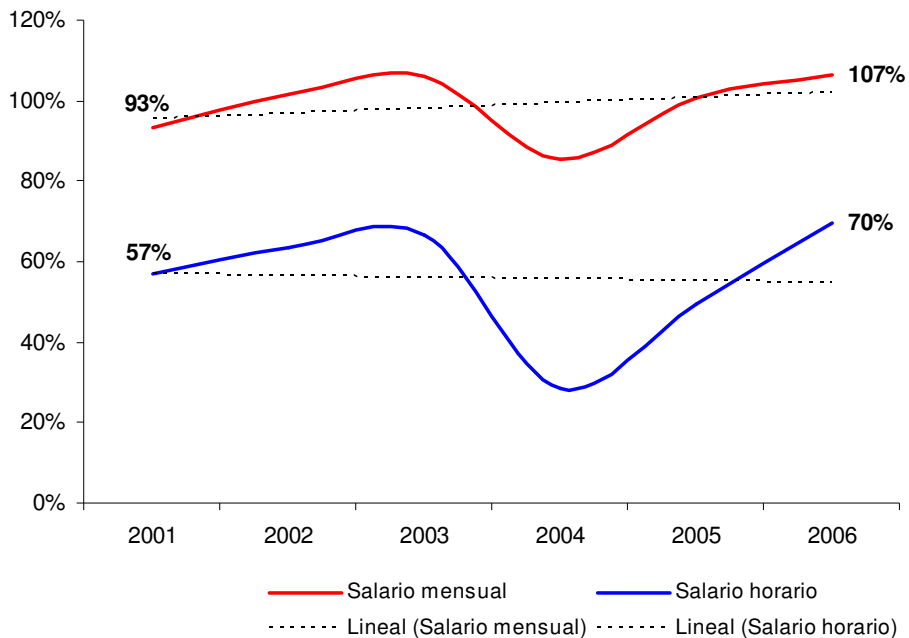


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

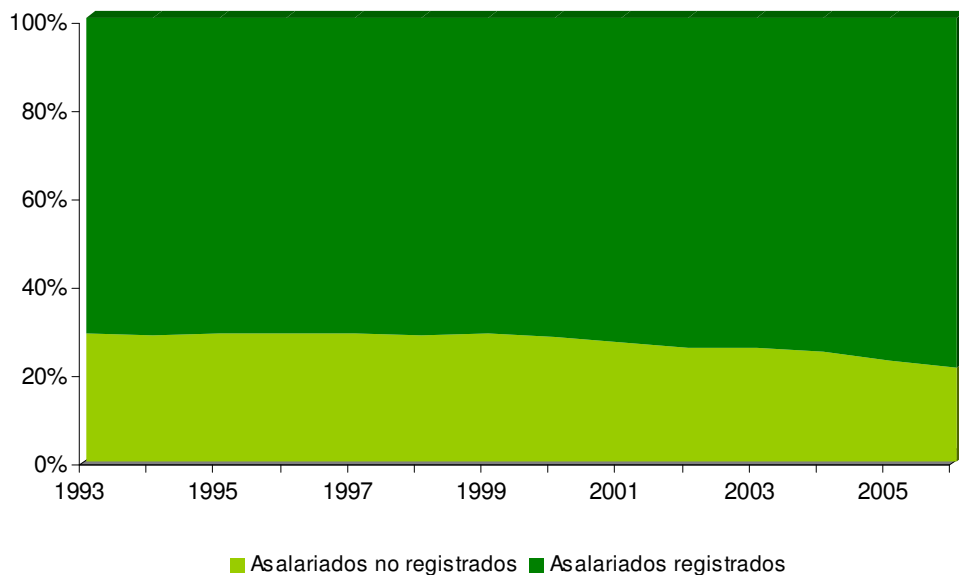
Lo llamativo es que la brecha salarial por hora trabajada –que es la que mejor mide las disparidades “puras” en las remuneraciones- es persistentemente elevada. De hecho, esa brecha es mayor ahora que en 2001, con una pendiente ascendente pronunciada a partir de 2004. Esto ayuda a explicar la dificultad para reducir la desigualdad distributiva, incluso entre los asalariados, en un contexto de baja de la pobreza, que beneficia también a los informales.

El aumento desde 2004 de la brecha salarial entre los asalariados privados registrados y no registrados (excluido el servicio doméstico) coincide con la reactivación de la negociación colectiva, pero también con la baja diferencial del desempleo en los sectores formal e informal. No se trata sólo de que la negociación colectiva llega mucho mejor a los trabajadores formales. Ocurre también que en este último período los convenios colectivos se negocian en un marco de bajo desempleo -y desde fines de 2005 de cuasi-pleno empleo- en el sector formal. En el sector informal, en cambio, la debilidad innata de negociación de los salarios se ve acentuada por la persistencia de un desempleo que, aunque decreciente, todavía es de dos dígitos. Es entendible, por lo tanto, que en un ciclo de alza generalizada de las remuneraciones, pueda ampliarse la brecha salarial horaria entre los trabajadores formales e informales.

BRECHA SALARIAL DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS REGISTRADOS Y NO REGISTRADOS



DISTRIBUCION DEL INGRESO DEL TRABAJO ASALARIADO PRIVADO



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

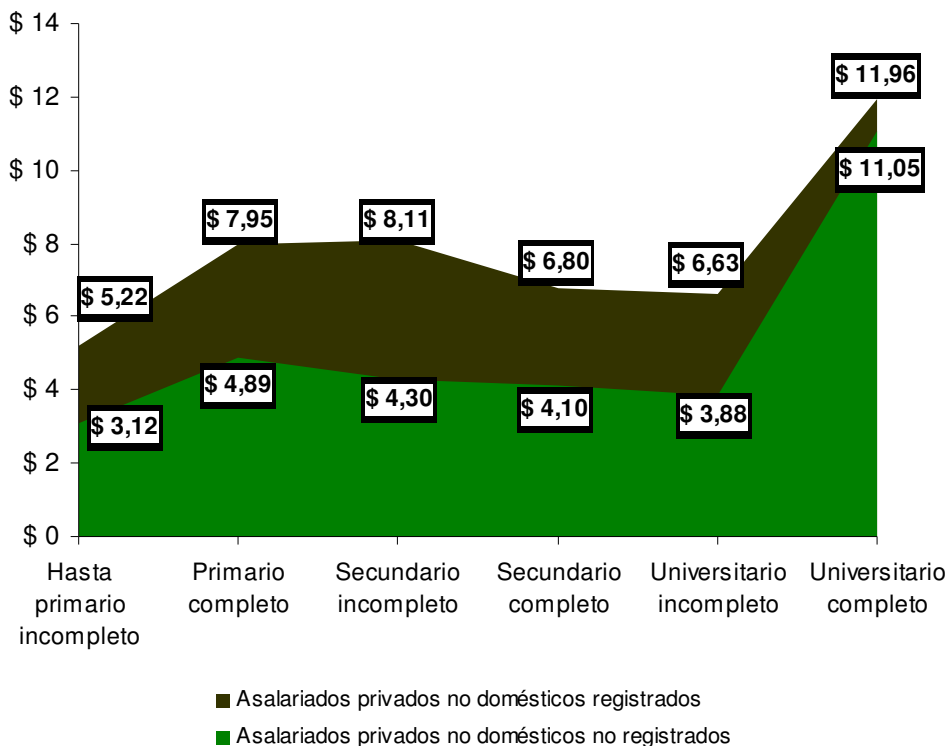
10. ¿Es sólo el capital humano?

Aún si el desempleo fuera el mismo en ambos sectores del mercado laboral, la brecha salarial seguiría siendo elevada. Una razón obvia para ello es la ya comentada disparidad en el capital humano promedio en uno y otro segmento.

Sin embargo, un control de los salarios por nivel de educación, muestra que, a igualdad de escolaridad alcanzada, los salarios de los ocupados formales son sensiblemente mayores que los que ganan sus homólogos informales. Con excepción de los graduados universitarios (que de todas maneras son pocos entre los informales) la brecha salarial horaria está en torno del 70%.

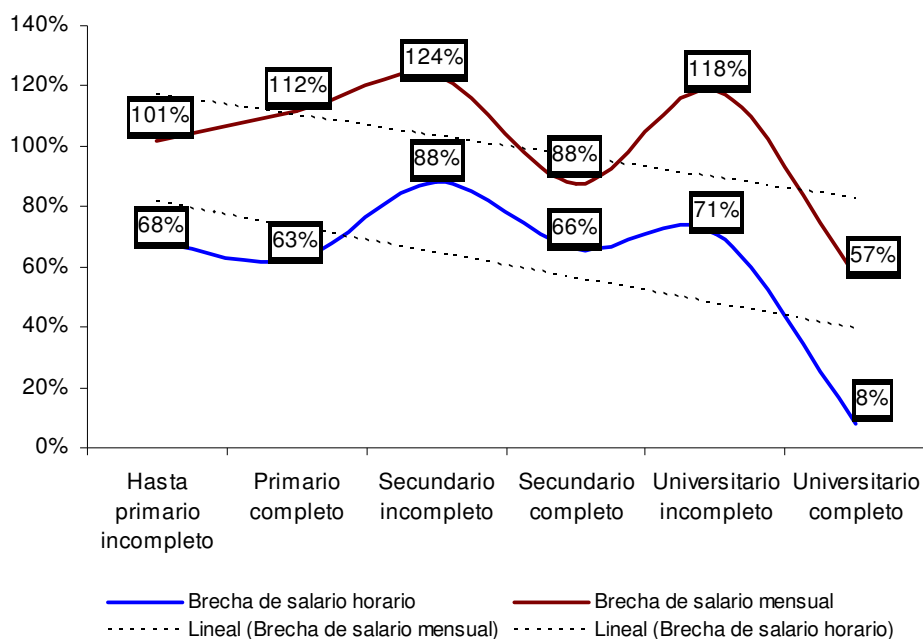
Esto sugiere que, si bien el capital humano determina en buena medida la calidad de la inserción laboral (o, lo que es lo mismo, la probabilidad de lograr un empleo mejor o peor pago) es igualmente cierto que ésta determina el nivel de las remuneraciones (y de las condiciones de trabajo y seguridad social) por factores del empleo que trascienden los atributos personales del ocupado. En otras palabras, la brecha salarial entre formales e informales no es asunto exclusivo de la productividad del factor trabajo (el capital humano) sino de la productividad total de los factores.

**SALARIO HORARIO POR NIVEL DE EDUCACIÓN SEGÚN
CONDICIÓN DE FORMALIDAD LABORAL**



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

BRECHA DE SALARIOS PRIVADOS FORMALES E INFORMALES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO

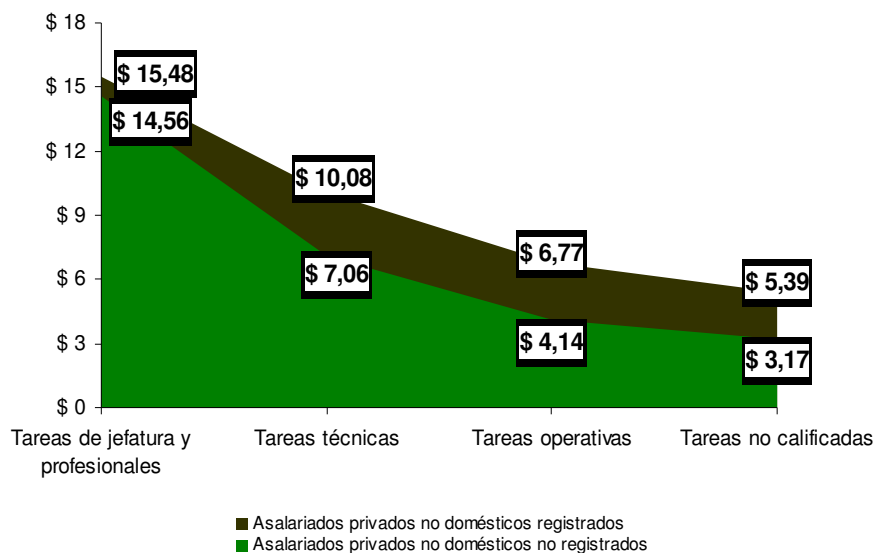


Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

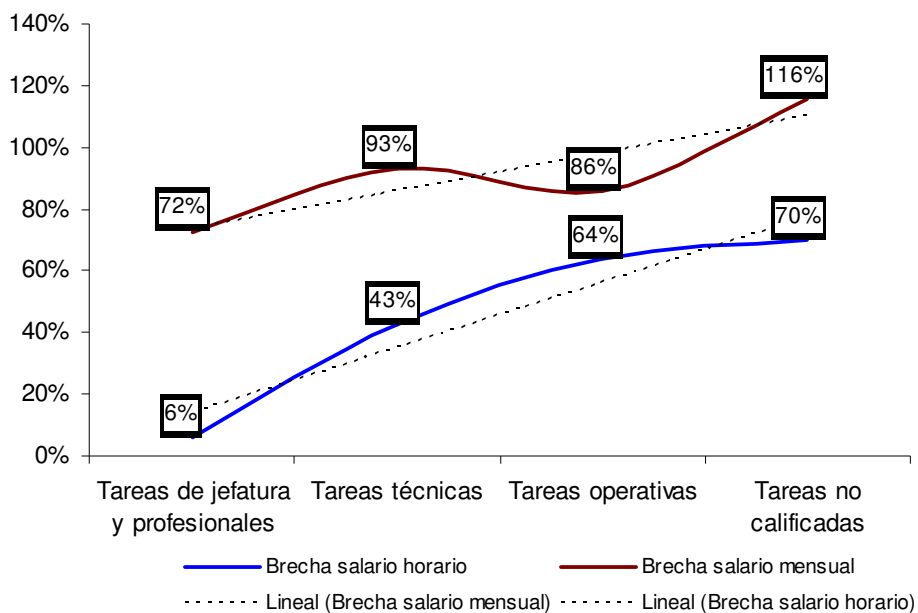
A una conclusión similar se arriba cuando se examina las remuneraciones por nivel de calificación. Es obvio que existe una relación directa entre el salario y el tipo de tarea. Sin embargo, para un mismo nivel de calificación el salario es bien distinto si el empleo es formal o informal. Esto ocurre incluso –y sobre todo- en las tareas no calificadas, donde se concentra la mitad de los trabajadores informales. Para estos últimos, el salario horario de bolsillo (en el 2° semestre de 2006) era de \$3,17. El mismo tipo de tareas, realizada en el sector formal, pagaba \$5,39 la hora, es decir 70% más.

En el sector privado (excluido el servicio doméstico) la brecha salarial entre asalariados formales e informales es linealmente creciente cuanto menos calificada es la tarea. O, si se quiere, es decreciente con el nivel de calificación. Esto sugiere que, aunque no es un factor excluyente, el capital humano –que se refleja en el tipo de tareas que se desempeñan- de todos modos pesa para que la disparidad salarial en un mercado de trabajo segmentado sea mayor o menor. Aún así, con la sola excepción de las tareas de jefatura y profesionales, la brecha salarial horaria por niveles de calificación tiene un piso de más de 40%.

SALARIO HORARIO POR NIVEL DE CALIFICACIÓN, SEGÚN CONDICIÓN DE FORMALIDAD LABORAL



BRECHA DE LOS SALARIOS PRIVADOS FORMALES E INFORMALES, SEGÚN NIVEL DE CALIFICACIÓN DE LA TAREA



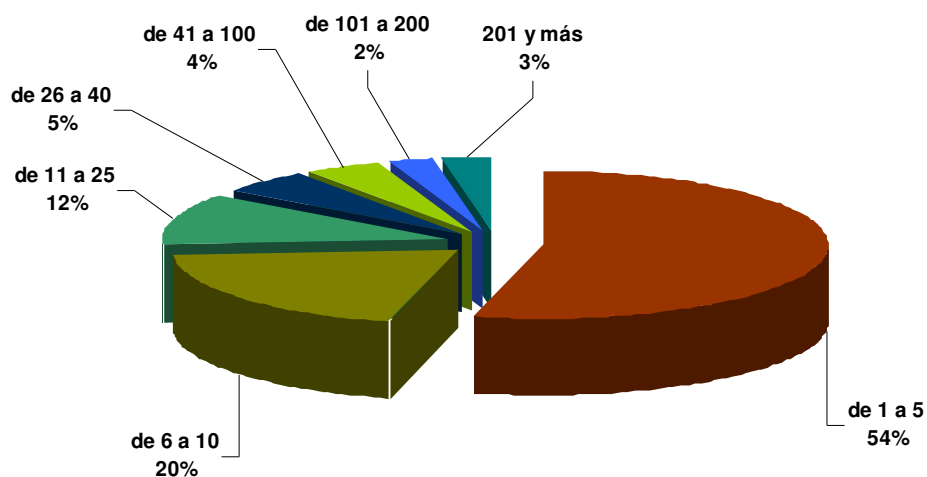
Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

11. Una clave: ¿dónde se concentra el empleo informal?

Una buena pista para comprender estas disparidades salariales es la distribución del empleo no registrado según el tamaño de las empresas (que puede considerarse un *proxy* de la productividad). Esa distribución no es homogénea sino que está concentrada en las más pequeñas: más de 90% de los asalariados privados informales pertenece a firmas de hasta 40 personas (el límite de pequeña empresa definida por la ley 24.467). Más significativo, dos tercios de éstos, el 54% del total de asalariados no registrados, trabaja en establecimientos de hasta 5 personas; si se suman los que ocupan de 6 a 10 personas, la proporción se eleva al 74%.

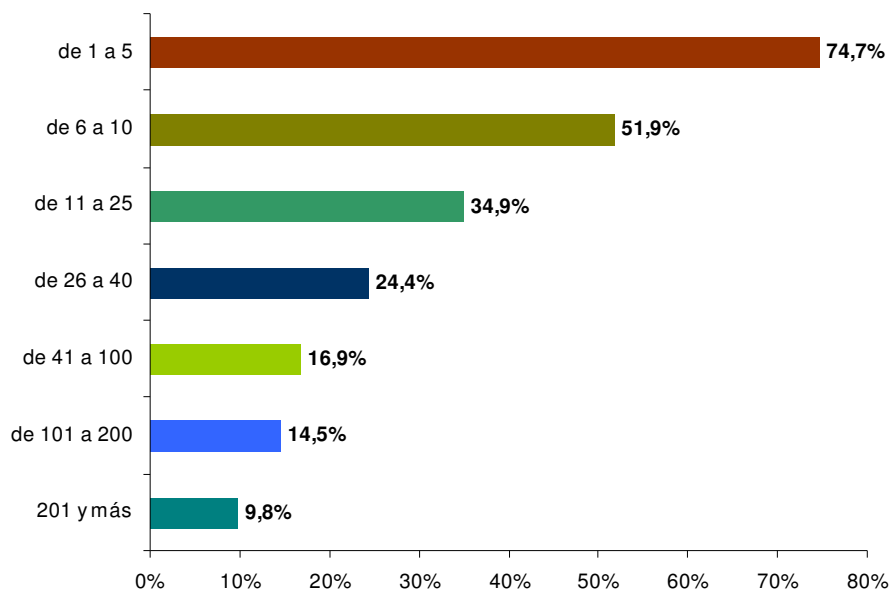
El núcleo principal del empleo informal, como puede verse, está en las microempresas. 7 de cada 10 asalariados en este estrato trabaja sin contrato; en las firmas de 6 a 10 ocupados, la proporción es 1 de cada 2. Una desagregación por categorías muestra que cuanto más informal –y por lo tanto de peor calidad- es el empleo, mayor es la correlación con las unidades de muy pequeño tamaño y más baja productividad; así, el 80% de los que tienen empleos intermitentes trabajan en unidades de hasta 5 ocupados. Esta concentración de la informalidad y la precariedad laboral en los establecimientos más pequeños es una constante de las últimas tres décadas.

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO
2º semestre 2006



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

**INCIDENCIA DEL EMPLEO NO REGISTRADO POR TAMAÑO
DEL ESTABLECIMIENTO
2º semestre 2006**



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

Esto sugiere que en este estrato se trata no tanto de una estrategia para aumentar la utilidad bajando el costo del trabajo a través de la informalidad laboral sino, en buena medida, para compensar la falta de competitividad, originada en la escasa productividad total de los factores que les es característica. El costo para los trabajadores en términos de privación y exclusión social es muy alto, pero también es claro que sus pequeños empleadores no tienen muchos recursos legítimos para hacer frente a un entorno desfavorable.

Un buen ejemplo de cómo la escasa competitividad estructural de las empresas de muy pequeña escala es un determinante principal de la informalidad, es lo ocurrido en los noventa con la rebaja de las contribuciones patronales. Contradiendo el argumento de que es la consecuencia de una alta imposición al trabajo, en esta década la informalidad laboral ganó en intensidad *pari passu* con una reducción de las contribuciones patronales de 33% a 18%. ¿Por qué ocurrió esto?

Hasta 1994, las firmas de menos de 5 personas, que entonces tenían un mix de 60% de empleo informal y 40% registrado, cotizaban por cargas sociales un promedio *efectivo* (ponderando ambos tipos de empleo) de 13%; por su parte, las compañías que tenían todo su personal en blanco pagaban 33%. Es decir, para el mismo salario, la informalidad daba un diferencial de costo de 20 puntos. Hacia el final de la década, con alícuotas más bajas y 10% más de empleados no registrados, la cotización efectiva de las microempresas se redujo a 6%, en tanto que la de las empresas formales pasó a ser de 18%. Esto significa que a pesar de que el costo nominal bajó mucho y de que intensificaron el uso de empleo no registrado, la ventaja relativa de las microempresas informales *vis à vis* las formales más grandes, se redujo a casi la mitad de la que tenían cuando las alícuotas eran el doble. De esto se concluye que la rebaja de las contribuciones patronales mejoró la competitividad de los más grandes, pero empeoró la de los más débiles. La disminución de las indemnizaciones por despido de esa década, operó en el mismo sentido.

12. ¿La informalidad es sólo laboral?

Para estas pequeñas empresas poco competitivas, la informalidad laboral es, casi siempre, un instrumento complementario y quizás accesorio de la evasión de las obligaciones fiscales. La evasión del IVA que se cobra al consumidor pero no se declara a la AFIP, del impuesto a los ingresos brutos y del impuesto a las ganancias, constituye una fuente principal de la "utilidad" de las empresas de muy pequeña escala. Para ellas la importancia económica de la evasión de estos tributos es tres o cuatro veces mayor que la evasión de las obligaciones de la seguridad social.

Esto explica por qué la rebaja de las contribuciones patronales a la seguridad social, que fueron contemporáneas del aumento de la alícuota del IVA, no consiguieron frenar el crecimiento del empleo no registrado en la década de los noventa. La combinación de ambas políticas, probablemente lo estimuló.

Los ingresos no declarados asociados a la evasión del IVA y otros tributos, inducen *necesariamente* la no registración de trabajadores, y también el pago en negro de una parte de los salarios de los trabajadores en blanco; tanto más, cuánto más elevada es la subdeclaración de las ventas. En términos relativos al giro de negocios -aunque por cierto no en monto- esa subdeclaración es máxima en las empresas muy pequeñas. Esto explica por qué 70% de los que trabajan en establecimientos de hasta 5 personas no están registrados.

Desde luego, no todo el empleo informal está en las empresas más pequeñas, ni su subsistencia es la única razón por la que evaden las obligaciones tributarias y de la seguridad social. Aunque son un porcentaje pequeño del total, las empresas de mayor escala también tienen asalariados no registrados; aproximadamente 300.000 trabajan en firmas que ocupan más de 25 personas. Pero de cualquier modo, el grueso del problema se localiza en el estrato de mínima escala económica.

Comprender la relación entre el empleo en negro y la evasión del IVA y otros tributos, permite entender no sólo la enorme extensión de éste sino los alcances y límites de una política contra la informalidad laboral basada en el control del registro de los trabajadores.

13. Un camino para la inclusión: la agenda de políticas para reducir la informalidad

a) Los límites de los instrumentos de política disponibles

Existe consenso sobre la necesidad de reducir la informalidad y, quizá más importante, de erradicar las causas que le dan origen. Sin embargo, no hay disponibles instrumentos de política específicamente diseñados para esos fines.

Los que habitualmente se utilizan tienen un alcance limitado, no tanto por la magnitud de los recursos para su puesta en práctica sino por la adecuación conceptual a la naturaleza del fenómeno que se debe resolver. Ese es el caso, por ejemplo, de las acciones públicas de fiscalización. Desde luego, nadie podría discutir la legitimidad y el valor ético de estas acciones; tampoco sus logros. En ese sentido, el esfuerzo del Ministerio de Trabajo de los últimos años es digno de elogio. Aún así, es difícil que la fiscalización pueda ser el eje de una estrategia para reducir la informalidad. Ello, por dos razones: en primer lugar, porque no actúa para modificar sus determinantes (salvo que el diagnóstico sea que la informalidad es una cuestión cultural) sino *ex post* para corregir una situación producida por una diversidad de factores complejos; en segundo lugar, porque para ser eficaz, el control debe dirigirse a las empresas que hacen de la informalidad laboral un dispositivo ilegal de apropiación de cuasi-renta y no de subsistencia por incapacidad competitiva.

Entre setiembre de 2003 y julio de 2007, las inspecciones permitieron regularizar unos 240.000 trabajadores no registrados¹, mayormente en establecimientos de más de 10 trabajadores. En el mismo lapso, el número de asalariados informales (excluido el servicio doméstico) aumentó en casi 500.000, en su mayoría en microempresas de hasta 5 personas. Ello, en un contexto de fuerte predominio en el margen del empleo formal (73% de los puestos asalariados creados desde el 3º trimestre de 2003 son registrados) Esto no significa que haya que abandonar los esfuerzos de fiscalización, pero señala sus límites para enfrentar el núcleo principal del problema.

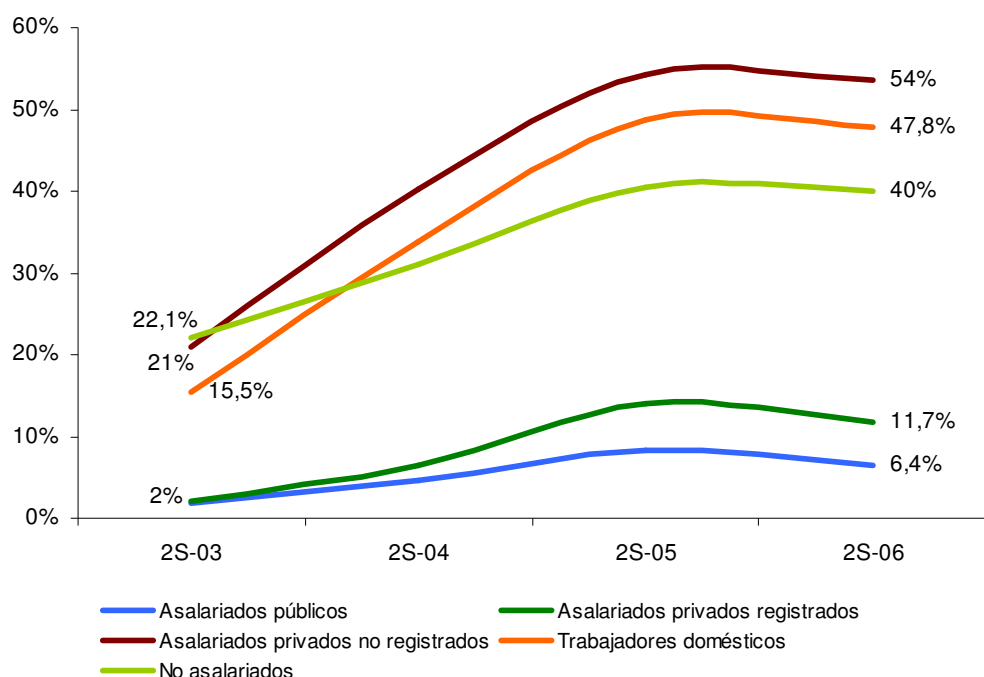
El otro instrumento de política disponible, es el salario mínimo. Conceptualmente, la fijación de un umbral de remuneraciones tiene por propósito proteger a los trabajadores más vulnerables, que son precisamente los informales. Sin embargo, la proporción de asalariados no registrados que gana menos del mínimo supera el 50%. Lo llamativo, y quizá sorprendente, es que el porcentaje de ocupados con ingresos horarios inferiores al salario mínimo horario, es ahora sensiblemente mayor que en 2003.

La brecha de ingresos respecto del mínimo de los que ganan por debajo del mismo es grande y también mayor que al inicio del proceso de actualización². Entre los asalariados privados no registrados, esa brecha llega ahora a 37%; en el segundo semestre de 2003 era de 32%. Esto muestra la dificultad para asegurar el cumplimiento de la norma, sobre todo en los grupos vulnerables de trabajadores, para los que más ha sido pensada.

¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Plan Nacional de Regularización del Trabajo

² Esta brecha mide el cociente porcentual entre la distancia del ingreso percibido y el salario mínimo, sobre el salario mínimo: $\frac{(W - SM)}{SM}$

PORCENTAJE DE OCUPADOS CON REMUNERACIONES HORARIAS INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO HORARIO



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares

b) Necesidad de un enfoque sistémico

La primera restricción que hay que vencer para formalizar la relación laboral en los términos legales vigentes, es que, en promedio, el salario neto de los asalariados privados no registrados (excluidos los trabajadores domésticos) debería aumentar casi 40%. Esto es para cerrar la brecha con el salario mínimo. Por supuesto, esto no desconoce la necesidad de ese umbral -que por lo demás no es arbitrario sino que trata de guardar relación con la línea de pobreza- pero marca la magnitud del salto que habría que dar.

En rigor ese salto es mayor, pues, al aumento indicado, habría que añadir el aguinaldo, las contribuciones a la seguridad social, las vacaciones, las licencias, el costo contingente de despido, y otros costos no salariales derivados del marco normativo. Estimado sobre la base del salario mínimo vigente, esto lleva el aumento requerido para formalizar la relación laboral a casi 100%.

Un esfuerzo de esta magnitud es extremadamente difícil de lograr para los pequeños establecimientos de menos de 5 ocupados, donde el 70% no está registrado. La situación no es muy diferente en el segmento de 6 a 10 ocupados, en el que la falta de registro comprende casi el 50%.

Una dificultad extra es que la mitad de los asalariados no registrados es intermitente. Esto quiere decir que trabajan por período cortos (su tasa de rotación es 74%) generalmente en micro o pequeñas empresas de bajísima productividad. Reflejo de ello, su salario promedio es 18% más bajo que el que perciben los asalariados no registrados con tareas permanentes. La brecha con el piso legal para formalizar es de 130%. Pero antes que eso, si no hay un empleador reconocible, no hay a quien exigirle la formalización del asalariado, ni cobrarle las contribuciones de la seguridad social.

El grueso del empleo informal se concentra en micro y pequeñas empresas de baja productividad, que hacen de la evasión laboral y fiscal un modo de compensar -a un alto costo social- su escasa competitividad en el marco vigente. Cómo proteger los derechos y atender las necesidades de los trabajadores sin afectar la subsistencia de miles de pequeñísimos establecimientos, es uno de los asuntos centrales y más difíciles de la agenda social y económica.

El punto de partida para diseñar una política contra la informalidad es reconocer su carácter sistémico: no hay empleo en negro si no hay ingresos en negro. Hace falta una estrategia que incluya estas interrelaciones, pero que también apunte a elevar la demanda social por formalidad, hoy baja porque la necesidad de trabajar subordina las consideraciones de calidad, pero también porque hay una pobre percepción de los beneficios de ser formal.

Una estrategia así debería incluir los siguientes aspectos principales:

- Revisión de las regulaciones que determinan el costo laboral en las micro y pequeñas empresas de baja productividad
- Reforma de la base de financiamiento de la seguridad social
- Reforma estructural de la seguridad social
- Política pública de formación para mejorar la empleabilidad
- Incentivos para aumentar la demanda social por formalidad

c) Los temas de la agenda

REVISIÓN DE LAS REGULACIONES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS DE BAJA PRODUCTIVIDAD

- ⇒ **MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE MONOTRIBUTO INCLUYENDO UNA CONTRIBUCIÓN FIJA POR TRABAJADOR ASALARIADO (con un límite de 5 trabajadores)**
- ⇒ **RÉGIMEN LABORAL DIFERENCIADO (*libreta de desempleo, como en la construcción*)**
- ⇒ **SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REGISTRO, CONTABILIDAD DE PERSONAL Y PAGO DE CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Si, como se dijo, el empleo informal se concentra en los pequeños establecimientos de baja productividad, la agenda debe incluir una revisión de las regulaciones que afectan el costo laboral.

Esta revisión debería tener por objetivo alinear las regulaciones laborales con las del régimen fiscal de monotributo para el estrato de menor escala. Actualmente hay inconsistencia entre unas y otro: las ventajas fiscales del régimen de monotributo chocan con el costo difícil de cumplir, para este estrato, del régimen general de regulaciones laborales y de seguridad social. Esto afecta la eficacia del monotributo como instrumento de formalización y posiblemente incentiva la informalidad laboral.

Un modelo a seguir es incluir una cuota fija por asalariado (con un límite, por ejemplo de 5 asalariados)³. A cambio de ese aporte fijo, el régimen proveería al trabajador y su familia una seguridad social básica.

La revisión de las regulaciones debería incluir las alícuotas (incluso bajo la hipótesis del cambio en la base de financiamiento de la seguridad social) y también las indemnizaciones por despido. En el caso de las empresas de pequeña escala adheridas al monotributo, debería adoptarse un modelo de indemnización por cesantía semejante al del sector de la construcción, que reconozca la variabilidad de la demanda de trabajo en este estrato, disminuya el costo contingente para el pequeño empleador y asegure al trabajador un ingreso en la transición entre empleos.

Una objeción habitual a las propuestas de un régimen diferenciado para las empresas de menor escala, es que sus asalariados tendrían menos derechos que los del régimen general. Aún reconociendo que ello pueda ocurrir, la comparación correcta no es esa sino con la situación actual de informalidad, donde no acceden a ningún derecho. Por otro lado, el gasto público en seguridad social puede ejercer un papel redistributivo, equiparando prestaciones con independencia de las regulaciones específicas que afectan el costo laboral para la empresa.

REFORMA DE LA BASE DE FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
⇒ SUSTITUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA NÓMINA SALARIAL POR UN TRIBUTO NEUTRO RESPECTO DEL USO DE LOS FACTORES <i>(por ejemplo, un “IVA laboral” parcialmente acreditable al IVA de compra-venta)</i>

La condición legal para acceder a los beneficios de la seguridad social es poseer un empleo registrado. Consecuente con este fundamento, la seguridad social se financia con contribuciones sobre la nómina salarial de los trabajadores registrados. En la transición hacia una reforma estructural (que se discute abajo) debería examinarse una reforma intermedia, orientada a desvincular el financiamiento de la seguridad social de la nómina. Esta consiste en la sustitución de las contribuciones patronales sobre los salarios, que encarece el precio relativo del trabajo, por un impuesto de base neutra respecto de la intensidad de uso de los factores de producción. Esta suerte de “IVA de seguridad social” eliminaría el sesgo en los precios relativos, que penaliza el empleo. Con esta reforma, el financiamiento de la seguridad social quedaría totalmente independizado del mercado de trabajo

³ Así funciona el régimen SIMPLES (monotributo) de Brasil.

REFORMA ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- ⇒ **SISTEMA BÁSICO UNIVERSAL DE SEGURIDAD SOCIAL (PBU, PMO Y SEGURO DE INVALIDEZ Y MUERTE) DESVINCULADO DE LA FORMA DE INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO**
- ⇒ **RÉGIMEN COMPLEMENTARIO DE SEGURIDAD SOCIAL POR NEGOCIACIÓN COLECTIVA (CONTRIBUTIVO) O EL MERCADO**
- ⇒ **UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS FONDOS PRESUPUESTARIOS DE ASISTENCIA SOCIAL**

No sólo hay una condición legal para acceder a los beneficios de la seguridad social; también hay una condición funcional y es que la tasa de rotación no debe ser muy alta. En el sector privado, 42% de los ocupados no posee un contrato registrado y casi la mitad de ellos tiene un trabajo intermitente, rotando entre empleadores efímeros. Si no hay un empleador reconocible, no hay a quien exigir la formalización del asalariado, ni cobrar las contribuciones de la seguridad social. Esto hace difícil mejorar significativamente la cobertura de la seguridad social.

En un mercado segmentado esto lleva a situaciones de inclusión y exclusión. El hecho de que algunos estén cubiertos por la seguridad social y que otros dependan de los recursos asistenciales, implica el reconocimiento social de la segmentación laboral. La pregunta, por consiguiente, es si hay que mantener sistemas paralelos de protección social (las necesidades asistenciales inevitablemente crecerán) o si, por el contrario, hay que avanzar hacia un sistema único.

Esta pregunta adquiere mayor relevancia cuando se advierte que, no obstante la definición conceptual y legal de la seguridad social como un sistema contributivo, cerca de dos tercios de los recursos que maneja la ANSES son no contributivos, es decir provienen de impuestos que abonan los ciudadanos con independencia de que tengan o no empleo, de que su trabajo sea formal o informal, o de que reciban o no prestaciones⁴. Esto lleva a situaciones de inequidad, en particular para los informales pobres que no acceden a la seguridad social.

Si la respuesta se inclina hacia la unificación, habrá que redefinir la seguridad social como un sistema no contributivo, desvinculado del modo de inserción en el mercado de trabajo. Este sistema universal debería incluir PBU, PMO y seguro de invalidez y muerte. Por supuesto, esto no excluye los seguros sociales complementarios, a través de la negociación colectiva o contratados de manera privada.

Esta es, sin dudas, una reforma de gran envergadura, no sólo y quizás no tanto por sus implicaciones fiscales (el gasto público consolidado en protección social equivale a 14% del PIB) como institucionales (la dificultad de coordinar jurisdicciones) como legales (los derechos adquiridos de los prestatarios de la seguridad social)

⁴ Estos recursos incluyen el 15% de la masa coparticipable bruta; el 11% del producido del IVA; el 20% de la recaudación neta del impuesto a las ganancias; el 21% de los impuestos que gravan la nafta; el 100% de los impuestos específicos al gasoil, dieseloil, kerosene y gas natural comprimido; y el 90% del impuesto a los bienes personales.

INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

⇒ **POLÍTICA PÚBLICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BAJAS CALIFICACIONES**

Es cierto, como se señaló, que la informalidad está ligada a la productividad total de los factores. El hecho de que para el mismo nivel de educación, o de calificación de las tareas, haya una fuerte brecha de ingresos entre ocupados formales e informales, es prueba de ello. Sin embargo, aunque se den todas las condiciones para facilitar el tránsito hacia la formalidad, el bajo capital humano de los ocupados informales constituye una restricción difícil de superar.

La persistencia de una significativa demanda laboral insatisfecha en el sector formal de la economía (cerca de 15% de las búsquedas de personal no pueden ser completadas) es indicativa de que el sector informal no es un reservorio funcional a sus necesidades. Desde el punto de vista de los requerimientos del sector formal, una mayoría de los informales es afuncional.

Esto plantea la necesidad de diseñar un programa de inversión en capital humano en gran escala. No se trata tanto de proveer las calificaciones específicas para alguna tecnología en particular –ello puede ser desarrollado por las empresas y el mercado- sino, sobre todo, las competencias básicas para alcanzar el umbral común demandado. Mejorar la empleabilidad de los trabajadores informales poco calificados –como también la capacidad de gestión de los pequeños empleadores de baja productividad- debería ser una prioridad de la política pública. Los empresarios deben estar asociados a este esfuerzo.

INCENTIVOS PARA AUMENTAR LA DEMANDA SOCIAL POR FORMALIDAD

⇒ **LA TARJETA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Ninguna reforma será exitosa si no existe una demanda social por formalidad. En buena medida esta demanda es baja porque, sobre todo entre los más pobres, la necesidad de trabajar prevalece sobre las consideraciones de calidad; pero también porque hay una escasa percepción de los beneficios. Esto no es privativo de la relación laboral sino que se extiende a la (in)formalidad de las transacciones de bienes. En otros términos, la reducida demanda por formalidad facilita la interacción ingresos en negro – empleo en negro.

El cierre del ciclo de alto desempleo crea un marco favorable para el aumento de esa demanda. Sin embargo no lo asegura. Es importante proveer incentivos que demuestren *en el corto plazo* que la formalidad mejora el bienestar de los hogares.

En esa línea, la propuesta incluye un nuevo instrumento, que en rigor debería hacerse extensivo a toda la población activa, incluso el sector formal. Se trata de una tarjeta de seguridad social, que además de las prestaciones, proporcionaría beneficios semejantes a la tarjeta de débito bancaria. Sus características son las siguientes:

- Al registrarse en la ANSES (o en una versión más universal, automáticamente al cumplir 18 años) se abrirá una cuenta individual de seguridad social y se emitirá una tarjeta de seguridad social
- Habrá extensiones para los miembros no activos del hogar
- Será documento de trabajo y de prestaciones de seguridad social básica
- La tarjeta de seguridad social tendrá *beneficios similares a la tarjeta de débito bancaria*: 5% de devolución del IVA con la emisión del ticket o factura del comercio donde se realizó la compra
- El beneficio de devolución del IVA por presentación de la tarjeta *se obtendrá también por las compras en efectivo*
- La devolución del IVA *se acreditará automáticamente* en la cuenta de seguridad social
- Los montos acreditados se capitalizarán en la cuenta de seguridad social. A partir de un monto mínimo que se estipule (con una contrapartida de seguridad social básica) serán de libre disponibilidad. En el caso de emplearse para compra de medicamentos recetados utilizando como medio de pago la tarjeta, obtendrán un descuento similar al de las obras sociales (beneficio no acumulable)
- El Estado proveerá gratuitamente el POS a los pequeños comercios y establecerá para los que superen el límite establecido un régimen de amortización acelerada para su deducción de impuestos
- La ANSES podrá establecer convenios con los bancos para la administración de la tarjeta de seguridad social. Estos podrán ofrecer *beneficios complementarios* (descuentos en comercios, canje de puntos por premios, tarjetas de crédito, etc.) para captar estas cuentas

Las ventajas de la tarjeta de seguridad social son varias: En primer lugar, mejora la equidad, pues extiende a todos -sobre todo a los más pobres- los beneficios de la devolución del IVA, hasta ahora restringidos a los hogares de los ocupados formales bancarizados. Para los pobres esto puede significar un aumento del ingreso real de 5%. En segundo término, al universalizar la bancarización, une la formalización laboral con la lucha contra la evasión fiscal. La reducción esperable en la evasión (que será desde abajo hacia arriba) dará sustentabilidad fiscal al programa. En tercer lugar incorpora al mercado de crédito de consumo a sectores actualmente excluidos. Es un paso en el largo camino hacia una sociedad mejor para todos.