

# Estudio del impacto de la modificación de los sistemas productivos. Informalidad laboral.

Por **Claudio O. Moroni**

## Introducción

Las modificaciones de los sistemas productivos se han acelerado a tal nivel que las necesidades de incorporación de nuevas habilidades y nuevos modos de producción suceden dentro de una misma generación. Esta velocidad provoca que personas, empresas e, incluso, sectores enteros de la actividad económica queden “fuera de época”. Nada distinto sucede con diferentes regulaciones (impositivas, laborales, ambientales, de condiciones de salud y seguridad) que inciden sobre tales actividades. Esta discordancia de estadios de desarrollo provoca tensiones que es necesario abordar, dado que nuestros países no se encuentran en condiciones de “desechar” personas y actividades dejándolas fuera del sistema o colocándolas en la informalidad. Este es quizás uno de los puntos principales que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas que tiendan a lograr una mayor formalización. Si la meta es lograr la inclusión a través del trabajo en cualquiera de sus formas (independiente o dependiente) se deben buscar los caminos que no provoquen la

desaparición de unidades productivas o la imposibilidad real de desarrollarlas dentro de los marcos legales.

Esta situación es particularmente preocupante en nuestra región que ya ha sido caracterizada por sus brechas de desarrollo internas, fenómeno que lejos de haberse superado en los últimos años tiende hacia una mayor diferenciación entre actividades y sectores de la población. La capacidad de integración de nuestras comunidades y de los alcances de los beneficios de estar incluido en ellas, puede llegar a estar aun mayormente afectada. La informalidad alcanza niveles preocupantes y crónicos.

La informalidad es multicausal ya que, además de lo reseñado más arriba, concurren como condiciones de posibilidad de su aparición y permanencia cuestiones tributarias (tanto en su aspecto de fondo como de administración), eficacia (o más bien, falta de ella) en la tarea de policía, regulaciones del contrato de trabajo, pautas culturales, brevedad de los ciclos económicos, percepción negativa del estado y tantas otras. A su vez, cada una de estas causas también tiene orígenes diversos, con lo que no es posible pretender que a través de un par de políticas se abarque todo el espectro; la búsqueda del “elixir” perfecto que solucione el problema con una sola dosis puede llegar a ser un estorbo para la adopción de una serie de medidas que acoten el fenómeno y generen un camino con cierta estabilidad que permita ir abordando de una a la vez aquellas cuestiones que no fueron alcanzadas en un primer intento.

El presente trabajo pone el acento en aquellas situaciones de discordancia ya referidas en la Argentina, sin desconocer que las fronteras entre las distintas causas son en muchos casos bastante difusas y por ese motivo deban ser abordadas de algún modo.

## Puntos de partida

Es necesario explicitar algunas de premisas sobre las que se basa este documento.

La primera de ellas es que la verdadera integración social se logra a través del trabajo con derechos en cualquiera de sus formas, ya sea dependiente o independiente. Este punto de partida tiene consecuencias en cuanto a la fijación de políticas, sobre todo en aquellos casos donde se enfrenta a la comunidad a la disyuntiva entre hacer soportar los costos de una actividad con baja productividad pero alto nivel de empleo o, también soportar los costos de generar mecanismos sustitutivos de ingresos para los trabajadores que queden desocupados sin posibilidades de reinserción en caso que tal actividad quede desechada.

Las discusiones en torno a la creación de un “Ingreso Básico Universal” se han mantenido vigentes desde los años 80 y recurrentemente reaparecen propuestas para su implementación, ya sea en momentos de crisis de empleo o como modo de solución de la anunciada desaparición del trabajo tal como lo conocemos. A la fecha, ningún país ha implementado un esquema de este tipo y el debate teórico no da respuesta a la pregunta fundamental, esto es, si es posible estar realmente integrado a la comunidad sin un trabajo. La historia de la evolución de la humanidad no parece ir en ese sentido. Al respecto, se recomienda la lectura del documento “Ingreso Básico Universal y trabajo de calidad. Propuestas, reflexiones y desafíos” de Diego Scheleser publicado en la revista de FIDE, #408, del 16/11/22

La segunda es que lo único permanente es la transición. Karl Mannheim sostiene que “...las mutaciones sociales no tienen nunca el carácter de una construcción radicalmente nueva, ni siquiera en los llamados períodos revolucionarios, sino que reúnen lo viejo y lo nuevo en un proceso de

transformación...” (Karl Manhnheim, “El Hombre y la Sociedad en la época de crisis”)

Nada cambia repentinamente para todos al mismo tiempo, “coetaneidad de los no coetáneos”, es un concepto que mantiene su vigencia. La aceleración de las modificaciones de las formas de producción nos coloca en posición permanente de transición, no hay una meta en dónde todo se estabilice y pueda disfrutarse de una situación sin mutaciones por un tiempo digamos de una vida laboral completa. Eso no va a suceder. Como decía Edgar Bayley en un hermoso poema, “...tras la partida de un amor, habrá otra partida...” De ahí la importancia de comprender bien estos fenómenos de transición y de vida conjunta de sujetos, saberes y modos de producción de distintas épocas.

Esta situación genera tensiones. ¿Qué hacemos con aquellos modos de producción y sus trabajadores que no hayan avanzado a la velocidad de otros sectores? Las “brechas de desarrollo internas” constituyen una realidad con la que especialmente Latinoamérica debe convivir. Estas coexistencias no tienen origen únicamente en errores de política de nuestra región, sino que son también los elementos presentes en toda transición y uno de sus puntos centrales. El reconocimiento de esta eternidad de la transición, de estas coexistencias es fundamental; lo coetáneo de hoy puede ser rápidamente no coetáneo mañana, el secreto es cómo lograr que las tensiones inherentes sean, por lo menos, manejables.

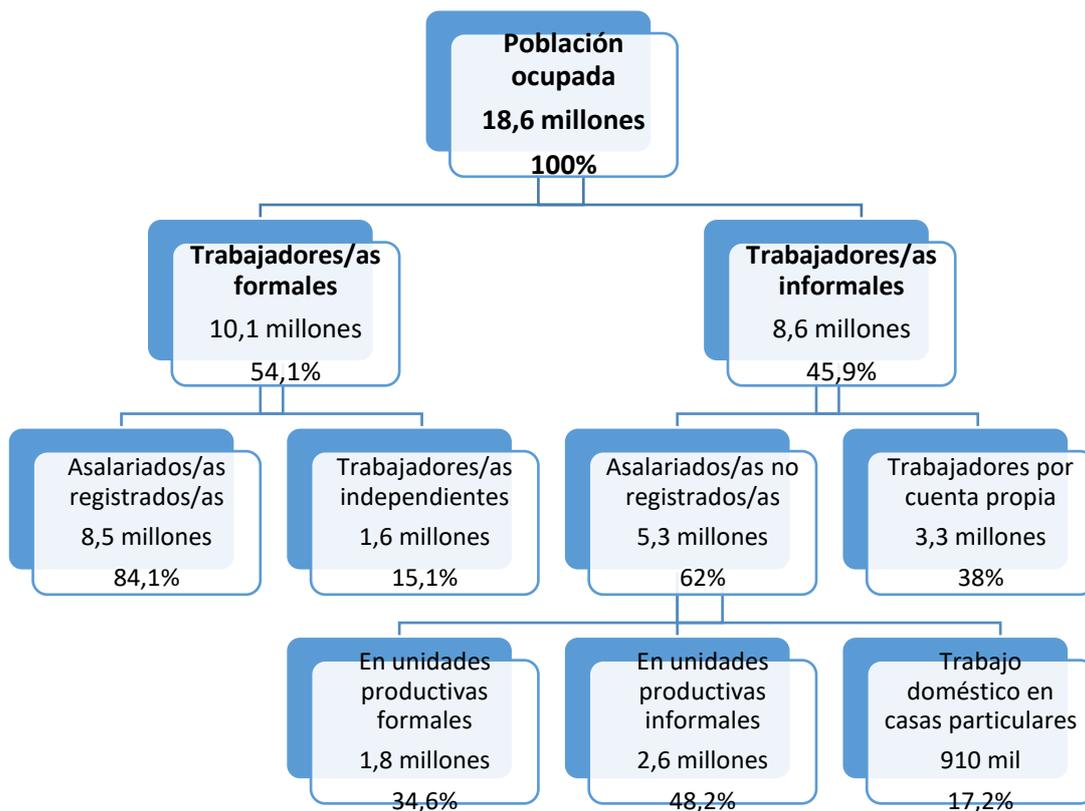
La tercera es que, si bien se reconoce que es necesario algunos cambios en las regulaciones del trabajo en todas sus formas, esto no debe implicar un retroceso en los derechos resultantes. Precisamente de lo que se trata es lograr mantener esos derechos, pero reconociendo la existencia de modos de producción distintos de aquellos vigentes en los años 60 y 70 del siglo pasado y que fueron tomados como modelos para la redacción de las

normas vigentes. También debe tenerse en cuenta la aproximación y las expectativas que tienen parte de las nuevas generaciones en relación al trabajo dependiente en su formato "fordista". Mark Fisher, en su obra "Realismo Capitalista. ¿No hay alternativa?", citando a trabajos de Richard Sennet y de Christian Marazzi, señala "...la desintegración de los patrones de trabajo estable se debió en gran medida a los deseos de los propios trabajadores: fueron ellos los que comprensiblemente no quisieron que su único plan de vida fuera desempeñarse en la misma fábrica cuarenta años seguidos..." El desafío es cómo lograr que esta modificación de la forma de trabajar no termine en precarización. Limitarse a resistir cualquier forma de cambio no parece estar dando resultado.

## **Composición del trabajo informal**

De este modo, el punto de partida de este documento es la extensión actual del trabajo informal en la Argentina. En este caso, el trabajo informal se encuentra definido de acuerdo al criterio más utilizado y que fue elaborado por la OIT y por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET): Toda aquella actividad laboral (sea en condiciones de dependencia o en forma independiente) desarrollada por fuera de los marcos normativos vigentes que se encuadran para cada modalidad ocupacional.

Es posible trazar un mapa completo del trabajo informal utilizando los datos del Ministerio de Trabajo que combina la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC) con los datos relevados por la Encuesta de Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS). Los datos de cantidad de ocupados corresponden al segundo trimestre de 2022.



Al analizar esta información surge una primera afirmación y es que el trabajo informal presenta una incidencia elevada tanto en el trabajo dependiente como en el independiente y se encuentra presente en unidades productivas formales como informales. Esto es relevante, porque muchas veces en el debate de esta temática se trata al trabajo informal como una problemática protagonizada únicamente por trabajadores dependientes no registrados debidamente pero como se observa en el diagrama, estos trabajadores si bien representan una elevada proporción del total del trabajo no registrado no son los únicos.

Esto merece a su vez otra aclaración. Por un tema vinculado al método de medición, es probable que dentro del grupo de “dependientes o asalariados” existan trabajadores registrados en el régimen simplificado

(monotributo) fenómeno particularmente extendido dentro del sector público (tanto nacional como provincial y municipal) como en determinados sectores de servicios como el de salud.

Un aspecto relevante que presenta la información analizada es que existe una fuerte presencia de unidades productivas informales, es decir que no solo hay falta de registración de los trabajadores, sino que la unidad productiva es informal, es decir, que incumple con la normativa vigente.

En cuanto a la distribución de estos asalariados, aproximadamente el 70% de ellos se encuentra en unidades productivas de hasta cinco trabajadores.

La informalidad en el caso de trabajadores de casas particulares es un tema particularmente preocupante porque sigue creciendo y es una de las áreas con mayores dificultades para resolver mediante la persecución estatal.

En cuanto a trabajadores familiares sin remuneración, se da una particular concentración en los sectores de pequeños productores agrícolas en donde la distancia entre una razonable ayuda al grupo familiar y formas de trabajo lindantes con la esclavitud deben ser objeto de una mayor atención del sector público, sobre todo en las administraciones más cercanas a estas unidades.

Finalmente, un segmento relevante que explica la extensión del trabajo informal en la Argentina es el de los trabajadores "cuentapropistas" y empleadores no registrados en los regímenes legales existentes para el desarrollo de actividades laborales en forma independiente.

## Sectores a enfocar

El mapa del trabajo informal es la base para definir sobre que grupos que lo integran enfocar el estudio.

Los trabajadores independientes presentan desafíos de gran magnitud. La incidencia de la informalidad en ese sector es mayor que en los dependientes y su peso en la población activa es creciente. Además, por la gravedad en términos valorativos que tuvo y tiene el trabajo dependiente su situación no ha sido debidamente atendida.

En cuanto a los trabajadores dependientes (o asalariados), su distribución en función del tamaño de la empresa marca claramente el punto principal: las unidades productivas pequeñas, ya se trate de aquellas donde existe claramente un empleador o de aquellas otras donde es difícil distinguir tanto por su tamaño como por su breve duración si se está frente a una relación de dependencia o del tipo asociativo. Ambas situaciones requieren tratamientos específicos.

Los modelos asociativos (cooperativas y mutuales) también deben ser objeto de estudio para evitar que se conviertan en simples canales de ocultamiento de relaciones de dependencia con un empleador y con la consiguiente disminución de los derechos de quienes ponen su fuerza de trabajo.

En cuanto al trabajo familiar sin remuneración, requeriría un análisis más profundo y marcando las diferencias tanto regionales como de sector de producción, que excede el objetivo de este documento.

Respecto del trabajo doméstico en casas particulares, solamente se abordarán algunos aspectos que, en rigor, básicamente están ligados a la situación tributaria de quien recibe el servicio, a las formas de caducidad de

algunas prestaciones asistenciales y la capacidad de controlar las diferentes administraciones estatales.

## Necesidades de las unidades productivas

No parece ser objeto de debate la necesidad de contar con un programa de desarrollo sostenido en el tiempo que provoque una mejora sustancial en la distribución del ingreso. Será tarea de la política económica su definición y su permanencia dependerá de los acuerdos políticos que se generen. La repetición de ciclos cortos y contradictorios ha sido y es origen de una parte importante de las debilidades estructurales de Argentina. Igualmente, en materia de distribución del ingreso no ha sucedido nada distinto en gran parte de las naciones desarrolladas; hace ya varias décadas que el sector de los trabajadores viene bajando su participación en el producto bruto.

Sentado esto, hay una serie de necesidades de las unidades productivas –sobre todo aquellas pequeñas y medianas– que requieren respuesta, entre otras:

- **Acceso al financiamiento.** Sin esta herramienta es difícil que una empresa se desarrolle. A su vez, para que sea útil requiere condiciones macroeconómicas que no siempre se verifican.
- **Asistencia técnica.** Los organismos técnicos del sector público, las universidades, las cámaras empresarias pueden cumplir un papel importante en este aspecto. También es relevante la función de las grandes empresas que requieren de una cadena de proveedores eficientes; una combinación de exigencia y acompañamiento puede impulsar en el sentido correcto.

- **Formación profesional.** Este aspecto es fundamental. Si el sistema educativo formal no da las respuestas adecuadas es necesario que se establezcan canales alternativos que cubran esta necesidad de un modo acorde a las exigencias del sistema productivo. En rigor, deben ser usados todos los modos posibles de transmisión de conocimientos sin privilegiar unos sobre otros. El reconocimiento de los saberes adquiridos por cualquiera de esos canales debe concluir con la debida certificación.
- **Grado de protección adecuado,** al menos para las nuevas empresas o para determinados sectores con fuertes externalidades positivas
- **Plazos de asistencia** que permitan la evolución de la unidad. Esto es coherente con el diagnóstico planteado al inicio. Los plazos deben ser razonables pero finitos, aunque esta calificación parezca innecesaria la experiencia indica que algunos plazos se convierten en eternos.
- **Algún grado de planificación.** Esto no implica un diseño completo por parte del sector público, pero sí la existencia de un programa que defina al menos actividades estratégicas y modos de inserción en la economía mundial.
- **El debate sobre productividad.** Lamentablemente, en Argentina esta palabra quedó asociada equivocadamente a la disminución de los derechos de los trabajadores o la simple intensificación de las tareas. Claramente ese no es el sentido. La formación profesional, las mejoras en las condiciones de trabajo, la participación de los trabajadores en el diseño y ajuste de los sistemas de producción, la distribución equitativa de los resultados del aumento de productividad entre otros puntos son los factores esenciales que marcan la tendencia hacia la mejora de la unidad productiva.

No es la finalidad de este trabajo profundizar sobre estos puntos, pero es importante dejar señalado que, sin un programa de desarrollo con estas características, los intentos de lograr una creciente formalización son inútiles.

El crecimiento de la unidad productiva convierte en cada vez más difícil el sostenimiento de la falta de registración, tanto de la unidad como de sus trabajadores, así que un programa de desarrollo sostenido es en sí un camino de formalización.

En lo que respecta al régimen laboral para los pequeños empleadores, se tratará en la parte del documento dedicada a los trabajadores dependientes.

De un modo similar, debe analizarse la situación de los trabajadores independientes. La situación en este sector es más compleja ya que convergen factores culturales (consideración como trabajo de “baja calidad) con la complejidad de encontrar los incentivos a formalizarse o no, que no sólo se vinculan a su “unidad productiva” -donde sus requerimientos coinciden en gran parte con los de las pequeñas empresas- sino a sus necesidades personales de modo tal que la aproximación deberá también incluir este aspecto.

## **Trabajadores independientes**

El trabajo registrado en el régimen del monotributo muestra una tendencia creciente en la Argentina durante los últimos 20 años.



Este hecho no parece ser simplemente un ocultamiento de una relación dependiente, sino una de las consecuencias tanto de las modificaciones de los sistemas de producción (la contratación de productos terminados por terceros) como de las expectativas de ciertos sectores de trabajadores debidamente formados que prefieren “trabajar por su cuenta”.

La normativa actual se centra en los asalariados en tanto que la atención al trabajado independiente quedó relegada. Incluso siguen ciertas calificaciones públicas sobre este tipo de trabajo como “de baja calidad”, como una forma a superar, cuando la tendencia tanto local como mundial es hacia su crecimiento. Esta es una demostración del desajuste entre el modo de desarrollo del sistema productivo y las regulaciones sobre la prestación de trabajo.

El tema a resolver es cómo lograr que estos trabajos se presten de modo “formal” con cierto grado de equidad tributaria y, a su vez, como acceden

estos trabajadores a determinados bienes sociales a un nivel similar que sus pares dependientes.

Para tener una idea de la importancia de encarar un programa de este tipo, debe señalarse que el número de los trabajadores independientes informales duplica el de sus pares formales: 3,3 millones no registrados versus 1,6 millones con registro.

En Argentina, las categorías tributarias son dos: Régimen simplificado (Monotributistas) y Autónomos. La inclusión en una u otra básicamente depende del nivel de ingresos que genere la actividad desarrollada.

No es del caso reseñar un detalle de ambos esquemas normativos sino de analizar los motivos por los que, aún con un régimen simplificado de bajo costo y de fácil acceso administrativo, permanece la informalidad en este sector, ya sea bajo la forma de no registración o de subdeclaración de los ingresos.

Sin pretender tener una respuesta detallada a este problema, se indicarán aquellos puntos que deben ser tenidos en cuenta a efectos de tratar de morigerar este problema:

- Inexistencia de percepción por parte del trabajador de los beneficios de la registración o de los perjuicios de su falta
- Inestabilidad de sus ingresos
- Mecanismos de pagos de asistencia social que caducan frente a determinado nivel de ingresos
- Falta de interés por parte del receptor de los servicios de contar con documentos que acrediten el pago efectuado

Los servicios de salud y educación son de acceso gratuito para todo habitante por lo que la falta de registración no impide contar con este bien social, esto es, no hay incentivos en relación a tales servicios. No obstante, con la idea que generar un atractivo para la formalización de estos sectores se dispuso originalmente que los inscriptos en el régimen simplificado podían acceder al servicio de salud de los trabajadores dependientes (Obras sociales). Luego de varias décadas, no parece haber sido una solución exitosa en términos de impulso a la formalización además de generar cuestiones complejas en materia de equidad, ya que el aporte que realizan los independientes al sistema es muy inferior al promedio del efectuado por los dependientes, con lo que se está cargando sobre ellos el financiamiento del sistema.

El acceso a la prestación jubilatoria parece ser un beneficio demasiado diferido y tampoco la falta de registración priva a los habitantes de acceder a alguna prestación; como mínimo, acceden a la denominada PUAM, (Prestación Universal para el Adulto Mayor) o consiguen ingresar al régimen general con alguna de las reiteradas moratorias. El beneficio para aquellas personas vinculadas al trabajador con derecho a pensión en caso de su fallecimiento o para sí mismo en caso de invalidez, no parece actuar como un incentivo suficiente.

Por el lado de distintos mecanismos de asistencia social, el régimen prevé su caducidad frente a determinado nivel de ingresos con lo que el incentivo es claro a la falta directa de registración o a la sub-declaración de ingresos.

En cuanto al receptor de los servicios, cuando se trata de aquellos que se prestan a la persona física (básicamente, en el hogar) no hay ningún interés en que se documente el pago ya que no impacta disminuyendo su carga tributaria.

Organizaciones de representantes de este tipo de trabajadores plantean que un modo de incentivar es permitir la registraci3n sin pago por un per3odo inicial, mecanismo que ya se encuentra previsto para un par de categor3as (el denominado "monotributo social" principalmente) pero sin plazo de vigencia, es decir, quien entra en esa categor3a puede permanecer en ella mientras no supere determinado nivel de ingresos.

Esta suma de condicionamientos podr3a intentar resolverse b3asicamente mediante:

- Modificaciones al r3gimen simplificado que eliminen algunas de estas distorsiones, La AFIP durante el a3o 2021 elabor3 un proyecto de ley que va en el camino correcto. Se propuso como objetivo lograr la integraci3n de peque3os contribuyentes que se encuentran en la informalidad, provengan de una inactividad prolongada, inicien actividades o est3n incluidos en el monotributo social. Prevé una etapa inicial exenta de pagos o con pagos reducidos, tanto impositivos como de seguridad social, la eliminaci3n de las actuales categor3as promovidas (monotributo social) y un esquema gradual de integraci3n (Puente de inclusi3n) al r3gimen simplificado que tambi3n tiene modificaciones para lograr una mayor equidad en materia de contribuci3n. Deber3a incluirse alg3n esquema en los deberes tributarios que sea compatible con la inestabilidad propia de los ingresos de estos trabajadores, aunque se reconoce la complejidad de una regulaci3n de este tipo que no sea una puerta al incumplimiento liso y llano.
- Fijaci3n de un impacto en la carga tributaria de quien recibe el servicio cuando se trata de prestaciones no vinculadas a la generaci3n de rentas, supuesto en donde tales pagos son deducibles para el impuesto a las ganancias. En forma paulatina podr3a ir

limitándose las deducciones y mínimos no imponibles para la denominada “cuarta categoría” que no requieren acreditación del gasto a cambio de una ampliación de los gastos deducibles en determinados servicios recibidos, básicamente efectuados mediante transferencias bancarias u otros medios de pago similares que permitan su trazabilidad. Si bien complica la administración tributaria, puede ayudar en el sentido planteado. Las personas físicas alcanzadas por el impuesto a las ganancias han oscilado en la última década entre 2.000.000 y 3.000.000. Una ampliación de ese universo unida a una igual extensión de gastos deducibles por servicios recibidos, permitiría un mejor funcionamiento de una red de control, si tenemos en cuenta que estamos frente a la población con mayor capacidad de consumo de los servicios que se intenta se presten de un modo formal. Un esquema similar al aplicado para el servicio doméstico podría ser una herramienta adecuada.

- Cambios en la administración tributaria. Como el peso en la recaudación de este sector no es relevante, la relación entre la tarea administrativa que demanda su fiscalización y el beneficio en términos recaudatorios no es buena y, por tanto, suele no prestarse demasiada atención al tema. Debería cambiarse el enfoque y valorar la formalización en sí misma como un modo de cierre del círculo. Establecer en alguna instancia la necesidad de que todo adulto no registrado en alguna categoría tributaria responda la simple pregunta “¿Usted de qué vive?” podría ser un paso inicial. El incentivo o, directamente la imposición en algunos casos, de medios de pagos trazables es otra vía que ha demostrado eficacia.
- Ampliación de los beneficios a los que accede el trabajador independiente registrado. Ya se ha indicado cuáles son los beneficios a los que ya accede o podría acceder registrándose. Un punto que

podría generar alguna atracción es fijar algún tipo de prestación sustitutiva de ingresos para los períodos en que no puede realizar su labor por estar temporalmente incapacitado para hacerlo. Si bien presenta severas dificultades un diseño de este tipo (financiamiento, requisitos para evitar el fraude entre otros problemas) parece ser un bien social bastante directo y de fácil percepción para quienes su única fuente de renta es su propio trabajo.

- Un tema que podría explorarse es el acceso a formación profesional y a la certificación de los saberes adquiridos bajo condición de formalizar su actividad, camino en el que incluso deberían participar los sindicatos que representan a trabajadores asalariados de oficios similares a los independientes y, de este modo, ir acercándose a la ampliación de la representación colectiva de las asociaciones sindicales a este sector de trabajadores. Para el usuario de estos servicios, una práctica de este tipo permitiría contar con algún modo de respaldo de la capacidad técnica del prestador y para éste un factor diferencial de su oferta y la posibilidad de formar parte de un colectivo dedicado a la defensa y ampliación de sus derechos como trabajador.
- Asistencia técnica. Este tipo de trabajadores requiere asistencia en lo relativo a su propio oficio o profesión como en sus deberes frente al sector público.
- Acceso al crédito. Este es un bien social importante que, para poder ser valorado requiere de ciertas condiciones macroeconómicas que no siempre se verifican. Evidentemente, como la formalización por sí sola no parece ser suficiente para lograrlo, algún modo de incentivo por parte del Estado a los dadores de crédito o directamente

mediante el uso de fondos públicos podría agilizar la herramienta para estos sectores

- Modificación del régimen de asistencia social para personas en situación de desempleo o informalidad laboral. Las prestaciones de este tipo para la población en edad activa y con condiciones adecuadas para realizar tareas productivas, deben ser focalizadas y temporales de modo tal de evitar que se conviertan en un incentivo a la no registración. Un punto especial es la población de indigentes con bajas probabilidades de inserción en el mercado de trabajo en cualquiera de sus formas. La experiencia argentina muestra que es muy difícil la detección de los casos concretos a través del uso de los registros estatales. La fuerte presencia de la informalidad provoca confusiones entre los verdaderos indigentes y los simplemente no registrados pero que sí realizan actividades lucrativas. El diseño de un mecanismo asistencial para estos casos debe incluir la prestación de algún servicio verificable o la capacitación para su inserción. Los modos de caducidad deben prever el supuesto del rechazo de las ofertas de trabajo que se realicen a través de sistemas públicos. En síntesis, estos planes asistenciales deben ir acercándose más a un seguro de desempleo con las características que, en mayor o menor medida, tiene en gran parte del mundo desarrollado.

## **Trabajadores dependientes**

Este punto deberá ser abordado con distintas propuestas según se trate de las características de la unidad productiva donde el trabajador preste sus servicios:

- Pequeños empleadores. Como se indicó más arriba, aproximadamente el 70% de los asalariados no registrados trabajan en unidades de hasta cinco trabajadores.
- Trabajo mediante el uso de plataformas sin deber de asistencia por parte del trabajador. Este modelo –que tiene un peso creciente- no encuadra exactamente en las previsiones de la LCT, situación dudosa que deja a los trabajadores en los hechos sin protección durante la vigencia de la relación, con sólo un eventual resarcimiento a su favor al romper el vínculo y obtener una sentencia favorable.
- Relaciones asociativas formales (básicamente, cooperativas). Este tipo de organizaciones representa una oportunidad de lograr una distribución equitativa del excedente que genere la actividad y, a la vez, una puerta de entrada al incumplimiento de los derechos de los trabajadores.
- Relaciones asociativas informales y ocasionales. Las vinculaciones con estas características son bastante comunes en el tipo de servicios que se presta para el mantenimiento del hogar. Su crecimiento y desarrollo va en línea con la tendencia que sigue el trabajo independiente y que ya fue descrita.

## Pequeños empleadores

La situación de estas unidades productivas requiere el análisis de varios factores que incentivan la informalidad.

En algunos casos, la falta de registración no guarda relación directa con las consecuencias de las regulaciones laborales, sino con la cuestión impositiva en general. Determinadas cadenas productivas tienen una fuerte presencia de la informalidad en casi toda su extensión, característica que dificulta

encontrar una solución que no contemple las particularidades de esa cadena.

Para los casos en donde esta situación no se verifica, se debe revisar los resultados de algunas experiencias para establecer cuáles serían las alternativas con mayor probabilidad de éxito.

En Argentina se dispuso una serie de disminuciones de contribuciones patronales para una región del país. El impulso a la creación y formalización del empleo fue realmente bajo al igual que varias iniciativas anteriores en ese sentido.

Parece ser que la sola disminución de costos estables y previsibles como las contribuciones, aunque importante, no es suficiente para impulsar la formalización. Dos parecen ser los motivos más relevantes. El primero de ellos es la inestabilidad de la empresa. Como ya se refirió, los ciclos cortos de crecimiento seguidos por grandes caídas generan una suerte de “cultura” de la informalidad; los pequeños empresarios no tienen certeza de seguir existiendo en los años próximos. El segundo es el costo de los eventuales reclamos por la ruptura de los contratos, generalmente asociado a la sustanciación de un proceso judicial. Los costos de honorarios, la suma de multas y resarcimientos generan un impacto financiero en las pequeñas unidades muy difícil de asumir aún en los casos con leves fallas de registración, muy probables dada la baja capacidad de administración con la que cuentan, en especial, en materia de recursos humanos.

Sentado esto, un camino posible para estas muy pequeñas empresas (hasta cinco trabajadores) es la combinación de todos estos factores: Modelo de desarrollo que permita estabilidad temporal, menores costos y un esquema de consecuencias de las desvinculaciones que, sin desproteger al trabajador, no genere estos fuertes impactos en sus finanzas. Los costos fijos previsibles no parecen generar un problema, de modo que un esquema

de depósitos mensuales en una cuenta del trabajador cuyo saldo se encuentre disponible cualquiera sea la forma de desvinculación, puede ser un sistema adecuado. No es recomendable una generalización de un modelo similar porque en las grandes unidades productivas la situación es distinta.

Como en otros aspectos donde la regulación laboral entra en juego, las modificaciones deberán generarse a través de la negociación colectiva. Más adelante, se tratará específicamente este tema.

Por supuesto, la asistencia en la formación profesional, en la búsqueda de trabajadores y la adecuada fiscalización juegan también un papel importante.

## **Trabajo prestado mediante el uso de plataformas**

La denominada “economía de plataformas” ha provocado un fuerte debate acerca de la relación que une a quienes prestan el servicio y la empresa administradora de la “plataforma”. Mientras que del lado empresario se aduce que sólo intermedian entre quien presta y quien recibe el servicio (uso del ámbito digital para acercar la oferta y la demanda), del lado de los trabajadores se ve una prestación carente de la protección que reciben otros trabajadores que realizan tareas similares y sin que pueda plantearse que se trata de un trabajo independiente, ya que la posibilidad de autonomía se reduce a la elección de los días y tiempos de prestación por su parte.

Esta discusión ha tenido a nivel mundial distintas soluciones (en general, derivadas de fallos judiciales más que de decisiones legislativas) de difícil extrapolación dadas las amplias diferencias que existen en la regulación del contrato de trabajo entre los países. Así, nuestra Ley de Contrato de Trabajo

poco tiene que ver con su similar del estado de California o con la escasa legislación del Reino Unido sobre el tema.

El problema es que no reúne todas las características propias del contrato de trabajo que prevé la legislación: No hay deber de asistencia ni monopolio del empleador en materia de fijación de jornada; en un análisis puramente jurídico es el trabajador quien decide cuándo y cuánto tiempo trabajar, aunque en los hechos el administrador de la plataforma pueda mediante distintos mecanismos de premios y castigos influir decididamente en esa elección.

El punto es que esta forma de trabajo se encuentra en amplia expansión y parece difícil que esta tendencia se modifique. También debe ser analizado un costado positivo, su fuerte presencia en tareas de baja exigencia de calificación del trabajador. En países con altas tasas de desempleo por largos períodos se produce un fenómeno particular: Jóvenes con baja tasa de calificación sin experiencia laboral que provienen de hogares donde sus mayores tampoco han logrado la inserción a través del trabajo. Un tipo contractual que permita intermitencias en la prestación sin que eso implique un incumplimiento de parte del trabajador puede ser de ayuda.

La solución adecuada es reconocer que existe un verdadero contrato de trabajo, con un empleador y un trabajador unidos por un vínculo con características que requieren de una legislación específica. La tardía respuesta de una sentencia judicial a favor del trabajador no es suficiente, ya que durante toda la vigencia del vínculo careció de las mínimas protecciones tanto en sus derechos patrimoniales como en su seguridad, salud y demás beneficios que caracterizan al trabajo dependiente registrado.

Una regulación de este tipo debería partir de reconocer la dependencia y contener las mismas categorías de derechos que prevé la Ley de Contrato

de Trabajo, pero proporcionadas a los tiempos de prestación. Este requeriría una previa limitación a esta suerte de “soberanía del tiempo” por parte del trabajador en tanto sería facultad del empleador establecer cupos y jornadas mínimas de trabajo durante las cuales quien se preste voluntariamente a “loguearse” en esas condiciones, no podría rechazarse la solicitud de servicio. A cambio, el trabajador tendría derecho a un salario garantizado por esa jornada, al pago de cada servicio prestado, al deber de seguridad por parte del empleador, a la protección frente a enfermedades y accidentes laborales y a los restantes derechos (licencias por enfermedad, vacaciones, descansos y demás) proporcionados a los tiempos de prestación.

Por supuesto, debería incluir en forma expresa la vigencia de sus derechos colectivos. Formar parte de una asociación sindical con capacidad de negociar colectivamente y poder hacer uso del derecho de huelga son elementos básicos para lograr la protección y mejora de las condiciones de trabajo.

## **Relaciones asociativas formales**

En Argentina existe una larga tradición en materia sociedades cooperativas cuyas características incluyen la ausencia de fin de lucro de la sociedad, la democracia interna, la distribución equitativa de los excedentes entre otras propias de esta figura.

Una cooperativa de trabajo es una empresa que se basa en el autoempleo colectivo y que desarrolla su actividad en cualquier ámbito de la economía. Los socios y las socias son al mismo tiempo trabajadores de la misma y la toma de decisiones se realiza de forma democrática.

Como ya se señaló, se presenta como una forma interesante para lograr una distribución equitativa de los resultados de la actividad, pero presenta el peligro de un uso desviado donde resulte sólo un disfraz de un empleador con trabajadores carentes de los derechos propios de una relación de dependencia. Debe tenerse en cuenta que las tareas prestadas por un asociado no difieren en nada respecto de las que realiza un trabajador dependiente de una empresa del mismo sector de la actividad.

La proliferación de esta mecánica elusiva llevó en su momento a prohibir que se desarrollen en determinadas actividades (limpieza, seguridad, agencia de colocaciones, distribución de correspondencia o servicios eventuales) norma que a la fecha ha sido derogada.

La cuestión radica en determinar hasta qué punto es razonable que el trabajador asociado tenga menos derechos que un dependiente.

La diferenciación según el tamaño podría ser una herramienta eficaz para evitar estos usos desviados. La democracia interna es perfectamente manejable y posible en una pequeña entidad en donde el grupo de asociados puede bien privilegiar el desarrollo autónomo sobre algunos derechos. Ahora cuando se trata de varios cientos de asociados aun cuando no se trate de una forma elusiva, el volumen de actividad debe permitir que no suceda esta pérdida de derechos; a partir de determinado tamaño el vínculo del asociado con la cooperativa debería regirse por normas análogas a las de un contrato de trabajo.

Esta división permitiría además crear un tipo jurídico específico para las pequeñas cooperativas, simplificando las regulaciones actuales y para plantear un debate acerca de la situación tributaria de aquellas grandes cooperativas y mutuales frente a determinados tributos como el impuesto a las ganancias.

## Relaciones asociativas informales y ocasionales

La prestación de servicios por parte de un grupo de trabajadores en forma ocasional y sin ninguna formalidad, es una figura ampliamente difundida en determinados sectores de la actividad como los diversos servicios de construcción (albañilería, pintura, instalaciones etcétera) para los hogares.

Es probable que exista la figura de un “jefe” que consigue el trabajo, lo organiza y tiene alguna renta diferencial respecto del resto, pero la intermitencia en la prestación y la variación constante del grupo no permite calificar a esa pequeña organización eventual como una “empresa”.

En este supuesto, la situación de todos los miembros de grupo se asimila más a trabajadores independientes bajo una relación asociativa. Un modo de impulsar la registración podría ser regular estos agrupamientos indicando que de cumplirse determinadas características (tamaño del grupo, actuación sólo para obras determinadas y eventuales, básicamente) se excluiría de pleno derecho la existencia de una relación de dependencia siempre que todos los integrantes estuvieran registrados como trabajadores independientes.

## Trabajo en casas particulares

Durante los últimos años, se ha producido en Argentina un incremento de la informalidad en este sector de trabajadores, tendencia que se aceleró luego de transcurrida la pandemia.

Las herramientas para lograr revertir esto son bastante próximas a las que se enumeraron al tratar el tema de los trabajadores independientes.



Según surge del cuadro precedente –que refleja las variaciones del empleo no registrado– la disminución de la carga tributaria de quien recibe el servicio ha mostrado ser una política eficaz, por lo que, una ampliación de la base de contribuyentes del impuesto a las ganancias con el adecuado ajuste temporario de las sumas deducibles podría ser un camino.

A esto debería unirse campañas de difusión y fiscalización llevadas adelante tanto por las autoridades nacionales como locales que se encuentran más próximas para un mejor control de este tipo de tareas.

Por el contrario, el establecimiento de incentivos a la contratación no ha dado el resultado esperado (Programa “Registradas”) aunque las condiciones generales al momento de su implementación no eran las mejores (salida de la pandemia, lento proceso de recuperación del salario real). Tampoco la compatibilidad de la remuneración de este servicio con

la percepción de algunas formas de asistencia social. En este último punto, la convicción de la permanencia de la asistencia en relación a la eventualidad del trabajo formal juega un papel muy importante en la falta de interés del propio trabajador en su formalización.

## La negociación colectiva

En Argentina la negociación colectiva ha funcionado y funciona correctamente. En el año 2022, cerca de 6 millones de puestos de trabajo se encuentran alcanzados por una regulación colectiva laboral para la determinación de las condiciones laborales (convenios colectivos de trabajo u otras regulaciones colectivas), un 92% del total de puestos de trabajo registrados del sector privado (6,5 millones de puestos).

En una situación en permanente transformación tal como se describió al inicio de este informe, es necesario contar con una herramienta ágil que permita ir una adecuada armonía entre conservación/ampliación de derechos de los trabajadores y las necesidades de los distintos sistemas de producción.

La regulación de las relaciones laborales sólo por vía de la legislación puede no ser suficiente para lograr esta capacidad de mutación, si en cambio debería determinar el marco dentro del cual es posible la negociación, tanto en sus aspectos formales (sujetos, requisitos formales etcétera) y de fondo, es decir, cuáles son los derechos de los trabajadores que no pueden ser modificados en perjuicio de los trabajadores. El convenio colectivo, por el contrario, reúne todas las condiciones para cumplir con este papel. Lamentablemente en una economía con fuerte inflación, la mayor parte de las discusiones se centran en la cuestión salarial, pero esto es consecuencia del marco económico y no de la imposibilidad de la herramienta de abordar

otros aspectos, como efectivamente ha sucedido y sucede en numerosas actividades.

En este sentido, se debería poner el acento en algunos aspectos:

- Una disponibilidad más amplia a favor de los convenios en lo relativo a la organización del trabajo (jornada, licencias, trabajo remoto, contrataciones temporales y eventuales, períodos de prueba) La irrupción del “home office” y el avance de las herramientas digitales en todos los sectores de la actividad, está modificando radicalmente la forma de organizar el trabajo. A esto se suma la aproximación y los intereses crecientes de los trabajadores respecto a cuánto y dónde trabajar. La idea de tener una única regulación uniforme para todos los sectores en estos puntos, no parece ser adecuada a estas nuevas condiciones. Por supuesto, se deben preservar aquellos aspectos que hacen a la salud física y emocional de los trabajadores. Lo mismo sucede con el tema de la salud y la seguridad en el trabajo. Es poco probable que una legislación abarque con precisión todas las necesidades que esto requiere. Un marco general claro y una mayor capacidad del convenio resultan más adecuados para lograr un resultado eficaz.
- La regulación de las relaciones en los pequeños empleadores. Al tratar la situación de estos pequeños empresarios, ya se señaló la importancia del convenio como un modo de lograr que, si se deben efectuar algunas modificaciones en materia de consecuencias de la extinción del contrato de trabajo o de otros elementos contractuales, esto se realice en el marco de una negociación. Es el único modo para que un cambio de este tipo genere una protección adecuada y tenga legitimidad social.

- La Productividad como objetivo central de la negociación. En Argentina, esta palabra quedó asociada a la simple intensificación de las tareas y a la flexibilización de los derechos de los trabajadores, cuando en verdad es exactamente lo contrario. El correcto enfoque de este concepto implica la discusión de las mejores condiciones y medio ambiente de trabajo, de la participación de los trabajadores en la organización del esquema de producción, de la formación profesional y de la equitativa distribución del resultado económico del crecimiento de la productividad, Todos estos puntos deben ser objeto de negociación colectiva.

## Conclusión

La formalización de las actividades es sin duda una de las metas que debe plantearse toda política pública. Es el único modo de generar una real ampliación de derechos de los sectores afectados y también de los ya formales dado que deben soportar las consecuencias del constante desfinanciamiento de la seguridad social como consecuencia de la falta de registración.

La existencia de un proyecto de desarrollo con vocación de permanencia, el reconocimiento del trabajo como el auténtico modo de integración, la capacidad de adaptación de los regímenes de fondo y tributarios a los nuevos modos de producción sin pérdidas de derechos y la participación de los actores sociales son los elementos que permitirán llevar adelante esta política con un grado de legitimación que garantice su estabilidad.

Claudio O. Moroni