

EMPLEO Y ECONOMIA NO REGISTRADA EL CASO ARGENTINO

Luis Beccaria y Alvaro Orsatti

INTRODUCCION

Este trabajo plantea distintos elementos conceptuales y empíricos tendientes a incorporar la variable empleo al análisis sobre Economía No Registrada.

En una primera parte, se desarrollan algunas líneas generales en torno a los factores que influyen en la aparición del fenómeno del empleo no registrado, así como una discusión sobre la relación entre éste y la economía subterránea.

En una segunda parte, se ejercitan criterios de medición sobre el empleo no registrado en Argentina durante años relativamente recientes, y se especula sobre el impacto que habrían tenido una serie de variables económico-sociales en la evolución de este fenómeno durante los últimos años.

Esta discusión no es exhaustiva, ni concluye en una formalización sobre los patrones de comportamiento de los intervinientes en el mercado de trabajo de una economía donde las actividades no registrables tienen relevancia. Este último aspecto es sin duda una tarea pendiente en la literatura sobre economía laboral, que debería permitir una integración de las perspectivas sobre economía subterránea, empleo asalariado precario y sector informal, actualmente utilizadas para describir aspectos parciales de economías avanzadas o periféricas.*

I. HACIA UNA GENERALIZACION DEL CONCEPTO DE EMPLEO NO REGISTRADO

1. EL EMPLEO NO REGISTRADO Y LA ECONOMIA SUBTERRANEA

Una etapa previa al análisis aplicado sobre Argentina consiste en encontrar precisión conceptual para la figura de empleo no registrado (ENR).

Desde una perspectiva global, el ENR podría resultar de distintas situaciones productivo-laborales, en relación a intervenciones o acciones del Estado:

- i) el empleo, tanto en relación de dependencia como no asalariado, que está implícito en el producto no registrado en las Cuentas Nacionales,
- ii) el empleo contenido en producto no declarado ante requerimientos impositivos. Nuevamente incluye tanto el empleo asalariado como el independiente,

* Una propuesta en esta dirección fue presentada a este mismo seminario; cf. Basco, C., Beccaria, L. y Orsatti, A: Economía No Registrada en América Latina desde una perspectiva comparada.

- iii) el empleo asalariado que no está registrado en la institución de la seguridad social. Generalmente, esta situación —que puede denominarse trabajo clandestino o ilegal— está también asociada al no cumplimiento de otras características de las relaciones laborales normales, originadas en el derecho individual y colectivo de trabajo,¹
- iv) el empleo asalariado parcialmente en "negro" desde el punto de vista de la remuneración recibida, sin violación de las normas legales que garantizan niveles mínimos.²

Resulta evidente que las tres situaciones pueden combinarse entre sí, en los siguientes casos:

- el empleo clandestino puede ser utilizado en la producción efectivamente declarada, o, en términos más genéricos, con empleo asalariado y no asalariado registrado,
- el producto registrado en las Cuentas Nacionales puede no estarlo en el sistema impositivo, ya que en aquéllas pueden emplearse métodos que no dependen del grado de registración en el sistema impositivo o de la seguridad social, tales como los basados en la observación del flujo de producción, las relaciones insumo-producto o en estimaciones ad-hoc,
- el empleo en negro parcial, (por aspectos salariales) puede estar registrado en el sistema de seguridad social.

Estas situaciones de ENR pueden, conceptualmente, corresponder a todas las situaciones productivas desde el punto de vista del tipo de unidad económica. Pero resulta evidente que cada alternativa es típica (o casi excluyente) de algún estrato productivo. Eligiendo dos situaciones polares, podría argumentarse que, por un lado el empleo clandestino (asalariado) y el empleo totalmente negro de los no asalariados, se encontraría en las microempresas. Respecto de los asalariados, esta asociación se debería a que el nivel de productividad no es suficiente para solventar el costo laboral normal, o el empleador aprovecha una situación de oferta excedente de mano de obra en un submercado de trabajo caracterizado por la baja calificación. El marco general que explica la simultaneidad de la no registración del producto (y empleo) del empleador es el de una producción de características marginales, que "necesita" evadir las reglas de juego generales para la actividad económica, porque en caso contrario tiene dificultades para subsistir. Por otro lado, el empleo asalariado parcialmente negro por las sobrerremuneraciones o por estar incluido en producto no registrado (sin ser clandestino), se localizará en unidades de mayor tamaño. En este caso, las acciones de ocultamiento a la intervención estatal se explican por un comportamiento capitalista de maximización de los beneficios, en un contexto de productividad normal o alta, y de baja efectividad de control de los organismos estatales.

2. UNA ENUMERACION DE DETERMINANTES DEL EMPLEO NO REGISTRADO

Existe un conjunto de factores, con amplia interrelación entre sí, que influyen en el grado de no registración del empleo:

¹ Conceptualmente, el empleo clandestino puede considerarse el caso extremo de una gradación de situaciones que componen el universo del empleo precario, donde se incluyen otros atributos del empleo "anormal" legales. Ver CIAT-OIT: El empleo precario en Argentina (1986), P. Galín: Asalariados, precarización y condiciones de trabajo (Nueva Sociedad 85, 1986), y A. Orsatti: La flexibilidad del mercado de trabajo y la precarización del empleo (Justicia Social 2, 1986)

² Si la remuneración no registrada deriva en que el monto total de ingresos supere el mínimo legal, se mantiene la situación irregular, ya que se estará evadiendo un aporte a la Seguridad Social.

La presencia relativa del Estado como tomador de parte de los ingresos obtenidos por ciertos sectores de la población, para atender los servicios de administración y de redistribución de bienestar en algunos sectores de la comunidad.

En parte del supuesto que el comportamiento maximizador de beneficios de las empresas capitalistas incluye la búsqueda de la menor exacción posible de impuestos, siendo el nivel efectivamente alcanzado en cada momento un resultado de la relación de fuerzas, con expresión en la política esta-

El nivel general de disponibilidad de mano de obra. A mayor oferta excedente, crece la probabilidad que los empleadores fijen (y el Estado convalide), situaciones donde sólo formalmente la relación laboral y social plantea límites inferiores a las condiciones de trabajo.

En inversa, un exceso de demanda por sobre la oferta favorece la estricta aplicación de la legislación que seguramente fortalece la actividad reivindicativa de los trabajadores hacia la vigencia de legislación que eleve los niveles de seguridad.

El tamaño de las unidades productivas influye en la probabilidad que el Estado detecte a empresas evasoras. Por ello se afirma que el sector informal (trabajadores independientes, ocupados en pequeñas empresas), concentra la mayor parte del empleo no registrado. En este caso, existe un elemento económico que juega en el grado de no registración del empleo: la productividad media suele ser alta en los márgenes entre los que se practican algunas acciones estatales, que pueden entonces resultar rentables para unidades excesivamente alejadas de aquel promedio, con lo que éstas se ven tentadas a subsistir mediante la evasión de controles.

La intensidad de mano de obra utilizada en el proceso productivo, o el grado de presencia de la tecnología predominante (ahorradora de mano de obra), determina el grado de participación de los salarios en la estructura de costos, y en la calificación de esa mano de obra. En otros términos, la productividad suele combinarse con la escasa posibilidad de abaratar costos mediante evasión de impuestos ligadas al trabajo, ya sea por la ponderación de este factor en el gasto total, o por la mayor dificultad de evasión que debe tenerse por la mano de obra calificada, generalmente más escasa que la no calificada.

El costo unitario de la mano de obra por persona afecta el grado de registrabilidad, dependiendo del nivel de actividad que este efecto mantenga toda su intensidad si se considera el costo por unidad de producto.

Los factores que convergen a este elemento son:

- a) El nivel del salario básico de convenio que surge de la negociación colectiva o de decisiones estatales; en este elemento juega también el nivel de salario mínimo fijado para sectores y ocupaciones donde no rige el mecanismo de acuerdo entre las partes.
- b) Los aportes porcentuales sobre el salario, en concepto de previsión social, gastos por salud y recreación (obras sociales), vivienda (mecanismos de financiación tipo FONAVI).
- c) Cláusulas no monetarias de Convenios Colectivos.
- ii) El grado de sindicalización alcanzado por la sociedad, en cuanto la agremiación tiende a garantizar una mayor presencia y cumplimiento de normas laborales protectoras de las condiciones de trabajo.
- iii) El grado de movilidad de mano de obra desde el exterior del país, en cuanto lleva a una presencia importante de migrantes en situación irregular.

Depende de las características de las fronteras, del tipo de submercados de trabajo a donde se

dirigen, de las condiciones de trabajo que están dispuestos a aceptar, en función de sus necesidades y posibilidades en el país de origen, y en general en el nivel de excedencia de la oferta de mano de obra.

viii) El aislamiento geográfico de las unidades económicas favorece la violación de normas laborales, al ser dificultosa la supervisión estatal sobre las formas en que se desarrollan allí las relaciones laborales.

Este efecto también se observa en situaciones de hegemonías territoriales por parte de un empleador o un grupo económico, cuando todos los elementos de la comunidad están subordinados a una misma voluntad privada.

ix) Razones de tipo discriminatorio, por factores políticos, ideológicos, sindicales, sexuales, racistas.

II. EL CASO ARGENTINO EN AÑOS RECIENTES

1. ESTIMACIONES GLOBALES SOBRE EL EMPLEO NO REGISTRADO EN ARGENTINA

En la primera sección se ha planteado la complejidad de una figura del ENR que se pretenda abarcativa. Una aplicación al caso argentino, que busque hacer uso de estas categorías, se enfrenta a serios problemas de falta de información. Por lo tanto, cualquier estimación del ENR en la economía argentina debe ser forzosamente tentativa, al basarse en elementos hipotéticos y/o parciales.

Para obtener algunas aproximaciones, el siguiente ejercicio tiene en cuenta una diversidad de elementos, de desigual capacidad explicativa y cuantificadora del empleo negro. En una primer instancia, se considera como un indicador grosero de la no registrabilidad a las ocupaciones en la pequeña producción urbana y rural. Este engloba a los trabajadores por cuenta propia, pequeños empresarios y asalariados con relaciones laborales presumiblemente más horizontales con su empleador y desprovistas de las condiciones regladas en la legislación individual y colectiva de trabajo. Para ello se consideran las posiciones ocupacionales típicas de la pequeña producción que, tal como se comprueba más adelante, tienen una alta probabilidad de no estar registradas.

Adicionalmente, se proporcionan elementos sobre el subsector caracterizado por un rasgo básico de la informalidad: la coincidencia entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Posteriormente, se comentan algunas estimaciones sobre la magnitud de la evasión previsional entre los trabajadores en relación de dependencia y autónomos.

Se ha optado por dejar para otra oportunidad el análisis de la dinámica del ENR. Si bien se utiliza información estadística para distintos momentos de la década del 70, ello obedece a problemas de disponibilidad y, salvo en un caso, corresponden a diferentes enfoques, por lo que no son comparables.

1.1 El empleo en la pequeña producción

La cuantificación del sector de economía no registrable a partir de datos sobre empleo en la pequeña producción tiene dos características básicas: a) Sobreestima el tamaño absoluto y relativo de aquella economía, en términos de su contribución al ingreso nacional, dada la notoria menor produc-

... por ocupado que tiene el sector en relación al resto de actividades, (registrables y no registrables) efectuadas en grandes establecimientos más grandes. Se volverá sobre este punto al final de la sección. b) Por definición, también excluye entonces la parte del empleo no registrable que corresponde a la producción "negra" obtenida en las unidades "formales". c) Sobreestima el tamaño de la economía no registrada, dado que no todo empleo de estas unidades es —total o parcialmente— doméstico.

Otra característica del siguiente ejercicio de medición es la inclusión de las actividades domésticas remuneradas, desempeñadas en hogares individuales o colectivos, ya que se ha considerado "más útil" asimilar este tipo de actividades al grupo señalado, como alternativa a ser aislado o relacionarlo con el resto.

Se consideran las siguientes situaciones laborales, por otra parte las únicas que pueden ser verificadas con la fuente estadística disponible, el Censo de Población 1980: i) Asalariados y trabajadores en microestablecimientos de hasta cinco ocupados. ii) Trabajadores independientes con o sin ayuda fija y eventualmente ayuda familiar³. iii) Trabajo doméstico remunerado⁴.

En los primeros grupos se optó por excluir a los trabajadores con calificación profesional y técnica, como una manera de ajustar la estimación en términos de situaciones productivas que no pertenecerían propiamente a la pequeña producción.

El cuadro 1 presenta un balance general, en valores absolutos y en porcentaje del empleo total, agrupando la categoría ocupacional y el gran sector.

De acuerdo a estos resultados, más de 4 millones de personas económicamente activas se desempeñaban en 1980 en la pequeña producción o el trabajo doméstico, magnitud que equivale al 42% del empleo total.

Cuadro N° 1.-- Ocupaciones en pequeña producción según categoría ocupacional en gran sector Total del país, 1980

	Total	Agropecuario	No Agropecuario
1. En miles de personas			
— Asalariados	1,783	298	1,485
— No Asalariados	2,446	548	1,898
— Total	4,229	846	3,383
2. En porcentaje de cada grupo			
— Asalariados	25,0	47,0	22,8
— No Asalariados	85,8	96,0	83,2
— Total	42,3	70,2	38,5

Fuente: en base a INDEC—Censo Nacional de Población 1980.

³ Conceptualmente, los trabajadores familiares también pueden ocuparse en otro tipo de unidades. De acuerdo a la Encuesta de Hogares del INDEC para el Gran Buenos Aires, el 76% lo hace en microestablecimientos, y el resto se reparte en unidades de entre 6 y 25 ocupados (18%), e incluso en tareas unipersonales (6%). Respecto de los trabajadores por cuenta propia, el 24% estaba acompañado por familiares, hasta un número de cuatro.

⁴ El Censo de Población de 1980 clasifica como asalariados a la totalidad de los trabajadores domésticos. Por el contrario, a partir de una definición más precisa, la Encuesta de Hogares deriva porcentajes de domésticos por cuenta propia que alcanzan al 30-40% del grupo.

Cuadro N° 2.— Estructura ocupacional asalariada por sectores de la pequeña producción y resto Total del país, 1980

	Miles de personas	% del Total	% del Grupo
I. Pequeña producción	1,783	25,0	100
1. Sector agropecuario			
Asalariados en unidades con menos de 5 ocupados y sin calificación profesional	298	4,2	16,7
2. Sector no agropecuario			
Asalariados en unidades con menos de 5 ocupados y sin calificación profesional	938	13,1	52,6
3. Servicio doméstico	547	7,7	30,7
II. Resto	5,355	75,0	100
1. Sector agropecuario			
Asalariados en unidades de más de 5 ocupados	285	4,0	5,3
2. Resto			
Asalariados en unidades de más de 5 ocupados	5,070	71,0	94,7
Asalariados en unidades de menos de 5 ocupados y calificación profesional	3,250	45,5	60,7
3. Sector Público	34	0,5	0,6
2,071	29,0	38,7	
I + II. Total de asalariados	7,138	100	--

Fuente: en base a INDEC, Censo Nacional de Población 1980.

Los cuadros 2 y 3 presentan detalles sectoriales. Considerando sólo el caso no agropecuario, entre los asalariados, 1/3 se concentra en el servicio doméstico; entre los no asalariados, la mayor parte (76%) corresponde a trabajadores por cuenta propia.

Finalmente, el cuadro 4 proporciona un detalle del empleo en la pequeña producción por sector no agropecuario, comprobándose que las proporciones son muy diferentes: desde 4% en la Minería y Electricidad, Gas y Agua hasta 62% en Comercio. El Servicio Doméstico explica la mayor parte del porcentaje intermedio de Otros Servicios.

Otro indicador de aparente no registración es la falta de límites entre el lugar de trabajo y de residencia de la población activa: en el caso de los no asalariados, esta condición puede señalar la existencia de unidades familiares o directamente la falta de establecimiento. Entre los asalariados, y excluyendo al servicio doméstico "con cama", podría estar expresando situaciones de "trabajo a domicilio"⁵.

⁵ También debería tenerse en cuenta la existencia de encargados de edificios, sobre los que no se sabe donde han sido clasificados. El criterio general merecería una redefinición en el caso que hayan adquirido importancia las transformaciones ocupacionales derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías en el hogar.

Cuadro N° 3.— Estructura ocupacional no asalariada por sectores de la pequeña producción y resto. Total del país, 1980

	Miles de personas	% del Total	% del Grupo
I. Pequeña producción	2,446	85,8	100,0
1. Sector agropecuario	548	19,2	22,4
— Trabajadores por cuenta propia	318		13,0
— Empleadores con menos de 5 ocupados	76		3,1
— Ayuda familiar de calificación no profesional	154		6,3
2. Sector no agropecuario	1,898	66,5	77,6
— Trabajadores por cuenta propia	1,441		58,9
— Empleadores de menos de 5 ocupados	287		11,7
— Ayuda familiar de calificación no profesional	170		7,0
II. Resto	406	14,2	100,0
1. Sector agropecuario	22	0,8	5,4
— Empleadores con más de 5 ocupados y trabajadores por cuenta propia y familiares de calificación profesional			
2. Sector no agropecuario	384	13,4	94,6
— Empleadores con más de 5 ocupados	162		39,9
— Empleadores con menos de 5 ocupados y calificación profesional	28		6,9
— Trabajadores por cuenta propia y familiares con calificación profesional	194		47,8
I + II. Total de no asalariados	2,852		—

Fuente: en base a INDEC: Censo Nacional de Población, 1980.

De acuerdo al Censo de Población de 1980, estaban en esta situación el 10% de los activos residentes en el Gran Buenos Aires, una tercera parte de los cuales eran asalariados (Cuadro 5).

Un mayor detalle permite discriminar el tipo de empleador de los activos en relación de dependencia y la subcategoría ocupacional de los no asalariados, concluyéndose que una versión más estricta teniendo en cuenta la intención de este ejercicio de cálculo, se reduce al 8%, al excluir al servicio doméstico y los que figuran como asalariados públicos⁶.

Adicionalmente, interesa señalar que la distinción entre no asalariados encuentra un porcentaje bastante alto de patrones en esta situación, los que deberían ser asimilados entonces a los cuenta propia.

⁶ Esta situación deberá ser investigada, ya que resulta de difícil interpretación; podrían tratarse de situaciones del tipo de encargados o cuidadores de edificios, guardias de cárceles, maestros de escuelas, médicos con residencia, etc.

Cuadro 4.— Estructura del empleo en sectores no agropecuarios según gran sector y componentes
Total Nacional 1980

	Indus- tria	Minería, electrici- dad, gas y agua	Comer- cio	Construc- ción	Transpor- te, alm. y comun.	Servicios financie- ros y a empresas	Otros servicios
Total	100	100	100	100	100	100	100
1— Pequeña producción y ta- reas domésticas	26,1	4,0	61,7	51,8	32,2	35,4	40,0
— Cuenta propia	11,1	1,3	29,1	33,6	17,6	17,9	11,0
— Ayuda familiar	1,4	-	2,5	3,5	3,3	0,3	1,3
— Microestablecimientos	13,6	2,7	29,8	14,7	11,3	17,2	7,6
— Asalariados	9,8	2,7	19,6	12,9	9,3	13,4	6,7
— Empleadores	3,8	-	10,2	1,8	2,0	3,8	-
— Domésticos	-	-	0,3	-	-	-	-
2— Resto	73,9	96,0	38,0	48,2	67,8	64,6	21,6
— Sector público	5,5	68,0	3,2	7,5	41,7	24,0	59,2
— Establecimientos de más de 5 ocupados	68,3	27,3	35,1	46,7	28,0	40,4	12,5
— Asalariados	65,9	27,3	30,9	39,5	26,7	39,4	12,2
— Empleadores	2,9	-	4,2	1,2	1,3	1,0	0,3

Fuente: INDEC — Censo de Población, 1980

Cuadro 5.— Trabajadores de la pequeña producción con establecimiento
en su propio hogar
Gran Buenos Aires, 1980

	Número absolu- to (en miles de personas)	Porcentaje de cada grupo
Total	385	10,4
1— Asalariados	134	4,8
a) Público	18	2,8
b) Privado	63	3,3
c) Servicio doméstico	52	25,2
2— No asalariados	251	26,7
a) Patrones	32	14,2
b) Familiares	25	26,8
c) Cuenta propia	204	30,8
Total ajustado	314	11,9
1 b	63	3,3
2	251	26,7

Fuente: INDEC — Censo de Población, 1980.

Evasión de aportes previsionales

Como parte del debate público sobre la crisis del sistema de seguridad social en Argentina, se han hecho varias estimaciones sobre el margen de evasión a las Cajas de Previsión. Todas ellas se basan en la comparación entre los aportantes potenciales y efectivos, recurriendo a los resultados del Censo de 1980, eventualmente con otros ajustes, para calcular el tamaño del primer grupo. Como consecuencia, estos resultados pueden ser interpretados como un indicador de apreciable incoherencia entre el tamaño del empleo no registrado en posiciones ocupacionales tanto asalariadas como autónomas. En lo que se refiere al caso asalariado, otro punto de este capítulo presentará una versión al-

tercer versión oficial, autoridades de la Secretaría de Seguridad Social han comentado (Diario La Nación, 5 de abril de 1986) que la evasión global a la Caja de Trabajadores Autónomos llegaría al 14% de los asalariados del sector privado (Industria, Comercio y otras actividades) al 14%. Conviene recordar que esta estimación se limita al sector formal de la economía, excluyendo los pequeños establecimientos y, por lo tanto, prescinde de cuantificar la evasión en los sectores potencialmente más grandes. Dos casos particulares de alta evasión son el servicio doméstico y los trabajadores agropecuarios donde los márgenes alcanzarían al 80%, y 36% respectivamente.

Además desde el sector público, se han efectuado cálculos que en general se asemejan al anterior: según la Secretaría de Planificación (mimeo Economía y Finanzas de la Seguridad Social, febrero de 1983 la evasión global del sistema sería del 29%, como resultado de promediar un nivel del 4% en las actividades privadas, que incluye la ya mencionada evasión del 80% en el servicio, y un 20% entre los trabajadores autónomos⁷.

Una tercera versión, manifiestamente distinta a las anteriores (divulgada por el diario Clarín, "Evasión de aportes al sistema previsional", 12-11-1986, aludiendo a un informe no especificado), también intenta comparar los aportantes reales posibles. De acuerdo a esta versión, mientras los aportantes reales son menos de 5.3 millones, los que podrían hacerlo llegan a 10 millones, con lo que el margen se eleva al 48%⁸.

EMPLEO ASALARIADO EN SITUACIÓN ILEGAL

La condición no registrada del trabajo asalariado, tal como se discutió en un punto anterior, tiene particularidades que permiten ejercitar una medición adicional a la recién planteada: las violaciones individuales y colectivo del trabajo, por parte de los empleadores, tienen diversas manifesta-

⁷ Los márgenes de evasión entre los autónomos serían variables en el corto plazo, justificando la disparidad de las estimaciones; de acuerdo a la S. de Seguridad Social (La Nación, op. cit.) por lo general aportan entre 1 y 900.000 afiliados, pero cuando se realiza una moratoria se llega a dos millones; a medida que transcurre el tiempo el número se reduce nuevamente hasta volver a la cantidad anterior.

⁸ Esta medición permitiría afirmar que mientras la relación entre aportantes y beneficiarios es de 1 a 1.9 (mientras los jubilados y pensionados llegan a 2.7 millones), la relación potencial se elevaría a 3.7. La magnitud de la evasión resulta de excluir, de la población total: los jubilados y pensionados (2.700.000), las Fuerzas Armadas (500.000), estudiantes nuevos trabajadores y desocupados (1.800.000), amas de casa (2.000.000), trabajadores precarios (65.000) y mayores de 70 años que carecen de protección previsional (400.000).

ciones de posible cuantificación, en los casos que el propio asalariado describe las características de su relación laboral⁹.

En un primer análisis, se considera la situación en el Gran Buenos Aires. Posteriormente se extiende la evaluación a otras áreas del país. Las medidas corresponden a distintos momentos de la década del setenta (1970-2, 1974, 1980).

2.1 La situación en el Gran Buenos Aires

En base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, correspondiente al Gran Buenos Aires, se han considerado dos variantes de medición:¹⁰

- i) La falta de una serie de elementos del salario (directo o indirecto) sobre los que se interroga, considerando por separado lo que implica la no registración en los libros obligatorios del empleador: el aporte jubilatorio.
- ii) La falta de cumplimiento de la obligación legal sobre el monto de la remuneración mínima horaria.

Desde el primer punto de vista, recurriendo a las alternativas de medición disponibles en la encuesta¹¹, se consideraron dos situaciones extremas: la falta absoluta de beneficios y la inexistencia de aporte personal jubilatorio¹².

De acuerdo al cuadro 6 la incidencia del empleo ilegal ha fluctuado entre el 11 y el 20%, según el año y la exigencia introducida (ningún beneficio o al menos la falta de jubilación).

Estos porcentajes pueden ser desagregados según se considere las tareas domésticas remuneradas y el "resto" privado, lo que implica aislar el efecto del empleo público incorrectamente incluido en la medida total. Como resultado, se comprueba que las situaciones ilegales son mayoritarias en el servicio doméstico (en un nivel algo menor a la estimación oficial para el total nacional) y que en otras actividades es ligeramente menor al promedio general mencionado inicialmente.

Otro elemento de importancia en la descripción del empleo ilegal es el tipo de unidad económica en que se localiza. Considerando diversos estratos de tamaño (según el número de ocupados) y en una observación para 1980 (cuadro 7), los dos indicadores de clandestinidad señalan una alta concentración e incidencia en los microestablecimientos, y alguna extensión al tramo inmediatamente posterior (hasta 15 ocupados), quedando en las medianas empresas (hasta 100 ocupados) el 20% restante.

⁹ Las encuestas a establecimientos suelen no reflejar la totalidad de las relaciones laborales, al excluir o disminuir las anormales. Este subregistro se deriva del temor --infundado-- que los empleadores tienen respecto al uso de la información fuera del sistema estadístico. Por esta razón, la única posibilidad de obtención de información más certera, se localiza en los operativos estadísticos contestados por los propios asalariados.

¹⁰ En este ejercicio de medición se recurre al criterio y fuente estadística puestos en práctica recientemente con motivo de una investigación sobre aspectos de la precarización y clandestinización del empleo en Argentina. El INDEC colaboró en la realización de dos reuniones nacionales sobre estos temas, efectuadas en Buenos Aires en 1985-86, con la organización del CIAT-OIT y la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cf. también en este Seminario Codina, F.; Galín, P.; Capón Filas, R. y Orsatti, A.: Empleo No Registrado y Administración del Trabajo.

¹¹ La encuesta considera: vacaciones, aguinaldo, indemnización por despido, seguro de trabajo (cuando corresponde), aporte personal jubilatorio (retenido por el empleador).

¹² La no inclusión del aporte patronal jubilatorio no afectaría los resultados, dado que puede suponerse una total superposición entre este componente y el que surge de la retención sobre el salario del trabajador. A la inversa, es posible que haya retención de aporte personal que no sea depositado, por lo que esta estimación es incompleta, por definición.

Cuadro 6.— Empleo legal en el GBA, 1974 y 1980
Incidencia según intensidad y gran sector
En porcentaje

	1974		1980	
	Sin ningún beneficio	Sin jubilación pero con otros beneficios	Sin ningún beneficio	Sin jubilación pero con otros beneficios
— Total	14,0	20,7	11,2	17,8
— Privado	18,4	27,2	14,7	23,4
— Servicio doméstico	32,2	62,1	25,9	60,2
— Resto	17,0	23,7	13,6	19,7

Nota: El peso del empleo precario en tareas domésticas en el total de cada análisis es el siguiente:

	1974	1980
— Sin ningún beneficio	18,2	15,3
— Sin jubilación pero con otros beneficios	23,7	22,3

Fuente: INDEC: EPH, 1974 y 1980. El subtotal 2 fue calculado excluyendo del universo el 24% de los asalariados, por ser éste el peso relativo en 1980; según el Censo de Población.

Cuadro 7.— Empleo ilegal en el GBA, 1980
Incidencia según intensidad y estrato de tamaño del establecimiento
En porcentaje

Estrato de tamaño del establecimiento (N° de personas ocupadas)	Sin ningún beneficio		Sin jubilación pero con otros beneficios	
	Incidencia	Estructura	Incidencia	Estructura
2 — 5	29,8	62,0	42,5	56,0
6 — 15	10,8	20,7	17,1	20,9
16 — 25	4,7	4,9	10,9	7,2
26 — 50	4,8	6,7	7,8	7,0
51 — 100	1,1	1,3	3,7	2,8
101 — 500	1,4	2,8	3,8	4,7
501 y más	1,0	1,7	1,3	1,4
Total	10,7	100	15,7	100

Nota: Se excluyó a los unipersonales, cuya casi totalidad son Servicio Doméstico.

Fuente: INDEC, EPH, 1980.

En consecuencia, este análisis confirma la fuerte dependencia que existe entre empleo ilegal y pequeñas unidades productivas, hipótesis básica de la sección sobre la pequeña producción, si bien los resultados cuantifican en menos de la mitad los asalariados en relaciones anormales en esas microempresas y encuentran algunas presencias menores en el resto de los estratos.

La aplicación del criterio del salario mínimo requiere algunas precisiones. El sistema de ingresos básicos argentino incluye, además de los salarios de convenio y las asignaciones familiares, un mínimo absoluto que corresponde a los trabajadores solteros que están ocupados en sectores no cubiertos por convenciones colectivas. Este nivel, por lo tanto, se convierte en el piso salarial por debajo del cual no debería encontrarse a nadie percibiendo ingresos en el mercado de trabajo.

Dada la gran discontinuidad de las políticas de ingresos básicos en los últimos diez años, que poco menos que desvirtuaron el régimen del salario mínimo, este criterio está afectado por el nivel real que en cada momento registra este piso salarial. Es de esperar que cuando permanece en valores extremadamente bajos en relación con estándares históricos, se encuentran por encima de él, sectores ocupacionales que están en situaciones notoriamente irregulares por otras razones. Por el contrario, cuando el salario mínimo obligatorio se acerca más a su función de cobertura de cierto mínimo de subsistencia, es posible encontrar una proporción importante de los asalariados que recibe estrictamente ese nivel. Esto se debe a que, por características personales y del puesto que ocupan, no se verifican deslizamientos salariales.

Por tal razón, conviene analizar la situación en más de un año, para ubicar en su exacta dimensión a 1980, típico del período en que el régimen de ingresos básicos fue degradado en función de una explícita intención de abaratar la fuerza de trabajo. Consecuentemente, se incorpora también una medición para el año 1974, por haberse obtenido entonces un nivel real del salario mínimo que se ajustaba a las características de mediano plazo de la economía argentina¹³.

El ejercicio de estimación obtuvo un resultado lógico dado estos antecedentes: 16.6% de perceptores por debajo del salario mínimo en 1974 y sólo 2.5% en 1980¹⁴.

En el cálculo obtenido, las excepciones corresponden al 12% en 1974 y a la mitad en 1980.

Conceptualmente, es posible imaginar que se presentan casos de trabajadores ilegales por una u otra situación de las exploradas en este trabajo, independientemente de que resulta razonable esperar una alta intersección.

De acuerdo al Cuadro 8 (módulo a) más del 50% de quienes no reciben los ingresos legales tampoco gozan de los beneficios considerados. Asimismo, un porcentaje menor (15%) de quienes reciben ingresos en niveles autorizados, serían de todas formas ilegales. El módulo b confirma este balance desde el punto de vista de la importancia diferencial que tiene el grupo de ingresos ilegales según el grado de cobertura de otros beneficios.

Consecuentemente, puede obtenerse un indicador conjunto de ilegalidad, que considere ambos criterios a la vez. Como resultado (Cuadro 9) las medidas anteriores se elevan a niveles del 20-30%.

Un elemento final vinculado a la temática de ingresos que interesa analizar es el nivel relativo de ingresos medios. (Cuadro 10).

¹³ En 1980 el salario mínimo vigente fue 56% inferior, en términos reales, al de los primeros años del régimen (1964/65). En 1974 se había superado aquel valor en 8%.

¹⁴ Se han controlado los siguientes factores: a) Excepciones para los jóvenes menores de 18 años y asalariados del servicio doméstico que trabajan jornadas reducidas. b) Duración de la jornada laboral. c) Descuento jubilatorio, que legalmente corresponde sobre el monto bruto del salario mínimo vital. Este punto se resuelve automáticamente, ya que la declaración corresponde al ingreso neto. Como aún faltaría controlar si se está recibiendo asignación familiar, en los casos que corresponde, la medida obtenida tal vez sobreestime el verdadero número.

Cuadro 8.— Empleo ilegal en el GBA, 1974 y 1980
Combinación entre características de la cobertura Social y Salarial
En porcentaje

	1974			1980		
	Menos que el salario mínimo	Más que el salario mínimo	Total	Menos que el salario mínimo	Más que el salario mínimo	Total
a) % respecto del total de cada columna						
1 Sin ningún beneficio	33,9	10,0	12,2	32,0	10,6	11,2
2 Sin jubilación pero con otros beneficios	19,3	4,3	6,0	19,0	6,4	6,6
1 + 2	53,1	14,3	18,2	51,0	17,0	17,8
b) % respecto del total de cada fila						
1 Sin ningún beneficio	40,3	59,7	100	7,1	92,9	100
2 Sin jubilación pero con otros beneficios	47,3	52,7	100	7,0	93,0	100
1 + 2	42,6	57,5	100	7,1	93,0	100
Resto	9,8	90,2	100	1,5	98,5	100
Total	16,6	83,4	100	2,5	97,5	100

Fuente: INDEC: EPH, 1980.

Cuadro 9.— Estimación del peso relativo del empleo ilegal según tres indicadores
En porcentaje del total de asalariados

	1974	1980
Total	28,5	19,0
1. Ningún beneficio	14,0	11,2
2. Sin jubilación y otros beneficios	5,7	6,6
3. Con jubilación y salario horario inferior al mínimo	7,8	1,2

Fuente: INDEC, EPH 1974 y 1980.

**Cuadro 10.— Relaciones entre los ingresos de perceptores en situación legal e ilegal
Gran Buenos Aires, 1974 y 1980**

	1974	1980
1. Relación entre los salarios medios de perceptores con ingresos por debajo y encima del salario mínimo (encima del salario mínimo = 100)		
— Total		
— Ingreso medio	38	27
— Ingreso horario	27	15
— Sin jubilación		
— Ingreso medio	34	36
— Ingreso horario	21	15
— Con jubilación		
— Ingreso medio	46	27
— Ingreso horario	29	19
2. Relación entre los salarios medios de perceptores sin y con jubilación (con jubilación = 100)		
— Ingreso medio	67	63
— Ingreso horario	78	71

Fuente: INDEC, EPH, 1974 y 1980.

Se comprueba que: a) las brechas de ingreso entre los asalariados en situación ilegal y legal son muy altas en las dos mediciones consideradas; consistentemente, resultan más amplias cuando el elemento de corte es la ilegalidad por el ingreso (entre 40 y 80% de brecha salarial en la versión de los ingresos medios), pero se mantienen en niveles elevados cuando el factor es la cobertura jubilatoria (alrededor del 35%). b) las diferencias se modifican algo si se introduce el elemento duración de la jornada, pero en dirección a ampliar las diferencias en el primer criterio y reducirlas en el segundo.

En todos los casos las diferencias entre ambos grupos (sobre todo en términos horarios) son muy grandes (alrededor de 35%) delatando que se trata de distintos oferentes de fuerza de trabajo y/o de trabajadores segmentados desde la demanda¹⁵.

2.2 La situación en otras ciudades.

La selección del Gran Buenos Aires como campo de análisis del empleo no registrado se justificó en términos de su condición de principal área residencial urbana del país, con el 45% de la población económicamente activa en tareas no agropecuarias, y por ello representativa del promedio nacional.

¹⁵ Ver el análisis del perfil de los trabajadores no registrados en otro documento de este Seminario (Codina, Galín, Capon Filas, Orsatti, op. cit).

Al margen de esta razón, interesaría conocer si el tamaño de la localidad y/o la especialización económica, tiene incidencia en la tasa de clandestinidad.

Para intentar esta evaluación, en la sección se practica un ejercicio de carácter similar al anterior, para ciudades de distintas características. La selección dependió totalmente de la disponibilidad de información en el INDEC, por lo que sólo se consideran cuatro ciudades para 1980 y uno para 1976¹⁶.

Se consideró solamente el criterio más restrictivo: la falta absoluta de beneficios.

El cuadro 11 presenta la incidencia de la clandestinidad en las cinco ciudades, comparándola con un indicador elaborado anteriormente por el INDEC, y referido al grado de cobertura de un grupo de necesidades básicas.

Cuadro 11.— Empleo ilegal en ciudades seleccionadas, 1980
En porcentaje

	% personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas ¹	% de asalariados clandestinos ²	Asalariados clandestinos en servicio doméstico	
			Incidencia ³	Participación en el empleo clandestino total de la ciudad ⁴
Córdoba	18,4	17,0	14,2	35,8
Rosario	22,5	14,0	10,9	31,3
Santa Fe*	22,5	11,5	25,2	41,4
Corrientes	36,0	12,8	25,6	38,8
Río Gallegos	26,8	9,2	33,5	20,4

Fuente: ¹ INDEC: La Pobreza en la Argentina, en base al Censo de Población 1980. ^{2,3,4} INDEC: en base a la EPH, octubre 1980. *El dato de Santa Fe corresponde a 1976.

Los resultados demostrarían que el fenómeno de la clandestinidad está más ligado a las características de la economía urbana prevaeciente que al tamaño de localidad: en las ciudades "industriales", de menor tamaño que el Gran Buenos Aires, el peso del empleo ilegal es el más alto, aún cuando el tamaño es menor al Gran Buenos Aires; en el resto depende de qué se trate de áreas "de frontera" (Río Gallegos) o de servicios (Santa Fe), para diferenciarse de otras localizadas en provincias de menor desarrollo relativo (Corrientes).

Por el contrario, el cotejo con el indicador sobre población con necesidades básicas insatisfechas, sí encuentra que éste tiene relación con el tamaño de la localidad.

Asimismo, el empleo sin beneficios sociales en el servicio doméstico evoluciona de manera similar al nivel de las carencias generales, independientemente del peso relativo en el empleo clandestino total.

¹⁶ Gran Córdoba y Gran Rosario, son las ciudades más grandes del país (de alrededor de 1.000.000 cada una), luego del área metropolitana. Santa Fe, ciudad de aproximadamente 300.000 habitantes, capital de la provincia homónima, pero sin una característica de urbe industrial importante como las otras tres ya mencionadas. También se dispuso de información de Corrientes (180.000 habitantes) ubicado al nordeste del país, capital de la provincia del mismo nombre, que es básicamente un área agropecuaria, con problemas de pobreza. Finalmente se cuentan con datos para Río Gallegos (40.000 habitantes) ciudad de la Patagonia.

2.3 La situación en el sector agropecuario

Para extender los comentarios anteriores al nivel nacional, pueden intentarse algunas aproximaciones parciales sobre la situación en el medio rural-agropecuario.

Al menos desde una medición global ya ensayada anteriormente, la evasión previsional, según un cálculo oficial, el margen en el sector agropecuario resulta tres veces más alto que en el sector formal de la economía: 60% contra 18%.

En general, parece evidente que en las actividades agropecuarias, especialmente las no pampeanas, se presentan probabilidades muy superiores de relaciones laborales irregulares como resultado combinado de:

- a) Un exceso de oferta de mano de obra por sobre la demanda, lo que favorece el incumplimiento de la legislación laboral. El mismo resultado se produce cuando la oferta se amplía mediante la inmigración temporal desde países limítrofes u otros mercados regionales cercanos.
- b) La característica estacional de algunas tareas agropecuarias, que lleva a que los trabajadores deban alternar varias ocupaciones en el ciclo anual, sin obtener estabilidad.
- c) La presencia de trabajadores que deben laborar en áreas geográficamente apartadas, sin control sobre las condiciones de trabajo.
- d) La legislación laboral, que en algunos aspectos no ha equiparado las situaciones rurales a las urbanas, por lo que la protección legal es menor.
- e) La falta de control de la autoridad administrativa, dada la debilidad del Ministerio de Trabajo en el interior del país.

Consecuentemente, las relaciones laborales se han caracterizado por frecuentes faltas de cumplimiento de las normas legales sobre salarios, horarios, duración de la jornada, cargas sociales, vivienda cercana a la explotación durante la tarea estacional, condiciones en la venta de productos de consumo básico, etc.

La información disponible para el análisis de las características del empleo en tareas agropecuarias es muy escasa y ya antigua.¹⁷

La segunda buscó explícitamente la cobertura de relaciones laborales a cargo de inmigrantes desde países limítrofes. Las zonas y actividades estudiadas, en relación a las diferentes nacionalidades, fueron: bolivianos en los ingenios azucareros de Salta y Jujuy, en la Ciudad de Salta, en las fincas tabacaleras de Salta y en las fincas y viñedos de Mendoza; chilenos en Tierra del Fuego (Ushuaia, Río Grande, aserraderos y estancias), en Río Turbio, en Comodoro Rivadavia, en el Alto Valle del Río Negro y en San Carlos de Bariloche; paraguayos en Posadas y en la zona de forestación de la Provincia de Misiones.

De las encuestas pertenecientes a un grupo de estudios sobre situaciones laborales, independientemente de la nacionalidad, surgieron las siguientes características laborales:

¹⁷ A comienzos de los años 70, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural) y el Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Recursos Humanos) efectuaron una serie de encuestas en áreas típicas de trabajo temporario rural. La primera iniciativa cubrió tareas de cosecha de algodón, yerba, té y otros cultivos en las provincias del Noreste argentino, entre 1971 y 1974, efectuadas en su gran mayoría por mano de obra local.

i) Desde el punto de vista de las formas de pago, en la cosecha de algodón (Chaco) no había generalmente vínculos formales de trabajo: en el 95% de los casos se acordaba un pago semanal, basado en el precio unitario del kilo cosechado. Entre los cosecheros de yerba mate, la forma de pago dependía del tipo de empleador: en general, en los secaderos grandes predominaba el pago en dinero, pero en los chicos se combinaba con pagos en mercadería y vales, en los contratistas dinero y mercadería y en las cooperativas, dinero y vales.

Un componente habitual del pago, derivado de la localización alejada de los centros urbanos, era el adelanto de mercaderías: el 48% de los cosecheros de yerba y el 40% de los trabajadores forestales, compraban sus provisiones en el almacén del empleador. Generalmente, se les cobraba 15-20% por sobre los valores en los almacenes de la ciudad.

ii) El ingreso unitario fijado por el contratante podía no coincidir con el precio fijado oficialmente. De acuerdo a las encuestas, en la cosecha de yerba el precio promedio pagado por kilo era 32% inferior al legal, y en la cosecha de algodón había considerables variaciones respecto del promedio.

iii) A pesar de la legislación que obliga al empleador a proporcionar vivienda digna, las encuestas mostraron una gran cantidad de casos donde las condiciones eran muy precarias; así: a) en el área misionera, el 75% de los cosecheros de yerba mate residían en viviendas propiedad del empleador o de otra persona de la cual dependían; el 60% tenía menos de una cama por persona y el 15% carecía de ella; b) los alojamientos provistos para los obreros forestales de la misma provincia eran casillas de madera o láminas de corteza de árbol, sin instalaciones sanitarias ni energía eléctrica.

iv) Con respecto a los descuentos correspondientes a obras sociales y jubilación, se comprobó que los secaderos los efectuaban pero no pagaban aguinaldo, feriados, salario familiar, ni los días de trabajo perdidos por causas no imputables al cosechero, tales como rotura de máquinas o de vehículos.

El segundo grupo de encuestas, referido específicamente a trabajadores de origen limítrofe, permite adicionar otros balances sobre las características laborales de grupos potencialmente desprotegidos.

En este caso debe introducirse una evaluación sobre aspectos migratorios, en cuanto a que la falta de documentación en regla es un elemento que agrega vulnerabilidad en la relación con el empleador, posibilitando la violación de normas legales.

a) Forma de ingreso al país y documentación actual

Si bien los limítrofes ingresados clandestinamente (según sus declaraciones) eran una proporción pequeña del total (2-8%), se observaba una proporción muy alta de ingresados sin control, situación que tenía los mismos efectos en términos de ingreso ilegal: casi la mitad de los paraguayos y alrededor del 40% de los bolivianos ocupados en ingenios estaban en tal situación.

Era también muy grande la proporción de limítrofes que entraron al país bajo categorías que no permiten desempeñar tareas económicas (el 50-65% de los chilenos, el 36% de los paraguayos y entre el 7 y 27% de los bolivianos) lo que implica que aún cuando luego hayan regularizado su situación, durante un tiempo estuvieron trabajando en condición de permanencia ilegal.

La proporción de ingresos ilegales era también bastante alta entre los chilenos (1/3 de los permanentes o temporarios en Bariloche y 20% de los temporarios —casi todos braceros— en el Alto Valle).

Estas situaciones iniciales pueden ser contrastadas con las vigentes en 1970-2 (en términos de la documentación poseída).

Cuadro 12.— Empleo ilegal en tareas agropecuarias
1970-72

	Sin do- cumen- tación en regla ¹	Sin cobertura					
		Seg. social			Derecho del trabajo		
		Aporte jubila- torio	Subsidio familiar ²	Aguinal- do	Vacacio- nes	Indem. acciden- tes	Pago por enferme- dad
1) Chilenos							
— Bariloche	7	19	32	30	34	32	13
— Alto Valle	43	12	30	21	x	8	25
2) Bolivianos							
— Mendoza	28	84	43	60	x	88	87
— Salta y Juyuy							
— tabaco	41	70	23	72	67	86	93
— caña temporario	4	4	45	x	x	21	39
— caña permanente	2	x	23	1	2	3	2
3) Paraguayos	12	36	31	32	38	36	40

¹ Sin libreta de enrolamiento, cédula, tarjeta de permanencia temporaria en actividad.

² Como diferencia entre el porcentaje de trabajadores casados y con subsidio familiar.

Fuente: En base a encuestas del Ministerio del Interior (distintas publicaciones).

Agrupando los casos en que la permanencia era ilegal (sin documentación o vencidos) o se estaban infringiendo las normas sobre la actividad permitida (visa de turista actualizada), la proporción de limítrofes en tal situación era muy alta entre bolivianos y chilenos.

En dos casos (Norte y Alto Valle), buena parte de esta situación se explica por el ingreso y permanencia como turistas, a pesar de desempeñar tareas rentadas. En cambio, los grupos que habían ingresado ilegalmente en una gran medida, ahora estaban regularizados casi totalmente (bolivianos en ingenios y paraguayos).

b) Cargas sociales

Había una elevada cantidad de limítrofes con desprotección en la mayor parte de los ítems considerados (asignación familiar, vacaciones, aguinaldo, indemnización por accidente y enfermedad). La situación más crítica era la de los bolivianos que trabajaban en la cosecha del tabaco y frutihorticultura en Mendoza: entre el 70 y 85% no gozaba de ninguno de estos componentes del ingreso. Los trabajadores de la caña estaban en mucha mejor situación (salvo la indemnización por enfermedad entre los transitorios). Algo más de 1/3 de los paraguayos en Posadas, tampoco recibían ninguno de estos complementos, mientras que la situación de los chilenos era despareja, aunque mejor entre los que trabajaban en el Alto Valle (18-34%).

En el caso de subsidio familiar, las situaciones irregulares estaban también muy generalizadas, según surge de compararse el peso relativo de trabajadores casados y con subsidios.

3. ALGUNAS HIPOTESIS SOBRE LA EVOLUCION RECIENTE DEL EMPLEO NO REGISTRADO

En un marco donde el sector potencialmente no registrable, la pequeña producción, representa más del 40% de la ocupación total, en las secciones anteriores se practicaron ejercicios de medición del empleo asalariado clandestino. Se obtuvo así que entre el 20 y 30% de los trabajadores en relación de dependencia residentes en la principal área urbana, estaban en esa situación. Otras estimaciones para el resto del país sugieren que tales proporciones serían allí más elevadas, tanto en áreas urbanas como rurales.

Los ejercicios realizados tenían como objetivo cuantificar la magnitud del fenómeno en años recientes, sin intentarse evaluar los cambios que éste pudo haber tenido a lo largo de los últimos años.

En esta sección se avanza sobre la descripción de elementos económico-sociales que habrían influido recientemente en la magnitud y características del empleo no registrado local.

Argentina tiene algunas características de la estructura económica típica de los países periféricos; en lo que hace específicamente a los objetivos de este trabajo, es necesario resaltar su heterogénea estructura productiva y, en especial, el fuerte peso de los pequeños establecimientos y las actividades por cuenta propia.

La pregunta a formularse es si las alternativas del ciclo político-económico argentino de los últimos años han llevado a una superación de este escenario, o a su reforzamiento, alejando al país cada vez más del paradigma tecnológico y societal de los países avanzados.

Visto en perspectiva, puede afirmarse que el proceso de los años 60 y primera mitad de los setenta, si bien encuadrado en el marco de las limitaciones estructurales del país, que no permitieron una integración conveniente hacia adentro y afuera, había introducido ciertos elementos del proceso de desarrollo económico, (en mayor medida que el político y social).

A partir del experimento neoliberal iniciado en 1976, la conclusión es más dificultosa: La hipótesis de este trabajo es que en el reciente ciclo existieron una multiplicidad de factores que afectaron el grado de registración del empleo, en distintas direcciones. Por tal razón, resulta difícil arriesgar un balance sobre el saldo neto entre extremos del período.

Los elementos en juego podrían agruparse en los siguientes puntos:

- a) cambios en la estructura productiva,
- b) cambios en la legislación laboral e impositiva,
- c) cambios en la correlación de fuerzas entre el sector trabajador, los empresarios y los gobernantes.

En una enumeración más detallada pueden mencionarse los siguientes elementos:

i) La insuficiente demanda de mano de obra asalariada derivó en un crecimiento importante del trabajo independiente en algunas actividades con bajos requerimientos de calificación y capital.

Durante algunos años del gobierno militar, la redistribución de ingresos hacia sectores de mayor poder adquisitivo y los cambios en los precios relativos de la economía, fomentaron una, al menos, coyuntural absorción "lícita" de mano de obra en tareas por cuenta propia, en el sentido de que, al tener una demanda real, permitían obtener un nivel de ingresos iguales o superiores a los que hubieran resultado de las tareas en relación de dependencia no disponibles.

La crisis manifestada en 1981 quitó futuro a esta alternativa de absorción de mano de obra y devolvió la "responsabilidad" al sector formal de la economía¹⁸.

Paralelamente, hubo también una creación importante de microempresas y pequeñas y medianas empresas, con descenso absoluto y relativo del empleo en los grandes establecimientos. Al menos en parte, y tal vez sólo en el caso de las microempresas, este fenómeno podría ser similar al recién descrito para los trabajadores independientes; en el resto de los estratos también juega el "efecto descentralización" de algunas empresas formales, dando mayor presencia a unidades de escaso tamaño.

En este contexto, el empleo público, salvo en las Empresas del Estado, tendió a representar proporciones superiores del empleo asalariado total, al mantenerse o acrecentarse en el resto de subsectores (Administración Pública, Municipalidades, Organismos Descentralizados).

ii) La política de "disciplinamiento" de la clase trabajadora, combinada con la filosofía que prevalecía en la concepción de la acción pública del equipo político-económico del período, llevó a medidas concretas sobre las organizaciones gremiales, la legislación laboral y la policía del trabajo, que hicieran perder bruscamente varias de las conquistas acumuladas en las décadas anteriores:

- a) suspensión de la actividad sindical,
- b) desmantelamiento de los departamentos regionales del Ministerio de Trabajo,
- c) eliminación de buena parte de las cláusulas de la Ley de Contrato de Trabajo.

iii) La acción resguardadora de la política salarial estatal tuvo en los últimos diez años una notoria pérdida de eficacia: los niveles salariales básicos que venían considerándose los pisos mínimos indispensables para el mantenimiento de la subsistencia, definida ésta en función del estándar alcanzado por la sociedad argentina, fueron totalmente desvirtuados, como resultado de la obsesión por convertir a éstos en meros elementos desindexadores de la economía. A ello contribuyó que, durante el gobierno militar iniciado en 1966, se dejara en suspenso el régimen del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, que permitía que una negociación tripartita actualizara los niveles nominales del Salario Mínimo Vital (garantía del piso remuneratorio de los trabajadores no cubiertos por convenciones colectivas) y asignaciones familiares, sin que posteriormente se volviera a estatuirlo. Asimismo, la breve vigencia (en sólo algunos meses de 1975) del régimen de Convenciones Colectivas, convirtió a los ingresos básicos de los trabajadores encuadrados en negociación paritaria en otro ingreso controlado por decisiones oficiales.

iv) La reforma impositiva de 1980 redujo fuertemente los costos laborales (en 15-20%) dada la anulación de una serie de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social (jubilación, vivienda económica).

v) El período se caracterizó por un gran cambio en la localización residencial y ocupacional de la población, expresada en una mayor retención en áreas rurales y en ciudades del interior, en desmedro del área de clásica atracción poblacional: el Litoral. Un fenómeno ligado claramente a este proceso es el de la retracción de la corriente de migrantes desde países limítrofes, que también fue desestimulado desde la política migratoria local.

¹⁸ Este aspecto del proceso general ha sido discutido en versiones frecuentemente maniqueas: quienes han considerado que en el período hubo un enorme crecimiento de los cuentapropistas, no han prestado atención a que en realidad una parte de aquél podría verse como un retorno a la situación habitual de Argentina, de considerablemente alta "cuentapropización", luego del ciclo iniciado alrededor de 1965, y que duró diez años, de avances en el grado de asalarización, tal vez sin ritmo mayor al que la estructura económica argentina podía admitir.

A partir de esta enumeración, es posible hipotetizar sobre el signo predominante en cada fenómeno, hacia el crecimiento o reducción del empleo no registrado. Entre los factores tendientes a su elevación, figurarían:

- a) el mayor peso relativo y absoluto del trabajo independiente y microempresas, que tienen intrínsecamente un grado superior de no registración. El mismo argumento perdería peso, sin desaparecer, en cuanto al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas,
- b) la reducción en el grado de control estatal sobre el comportamiento de los agentes económicos privados, debió haber favorecido las tendencias globales hacia una menor registración,
- c) en igual dirección, debió influir la casi desaparición de autorización para el desarrollo de actitudes reivindicativas desde el sector trabajador,
- d) la mayor localización de la población ocupada en el interior del país relativamente menos desarrollado, debió haber aumentado la probabilidad de no registración,
- e) la represión política y sindical hizo más vulnerable la inserción laboral de trabajadores "con antecedentes", fomentando la discriminación en las formas laborales.
El mismo resultado se habría producido con los inmigrantes limítrofes, por la mayor restricción a su desempeño ocupacional,
- f) el desplazamiento de puestos de trabajo desde el sector secundario al terciario privado, pudo haber contribuido a la elevación del empleo no registrado dada la presencia diferencial de sindicalización en cada uno.

A la inversa, otros factores tal vez ayudaron a un descenso del empleo no registrado:

- i) La política estatal restrictiva del salario mínimo y salarios básicos de convenio:
 - a) redujo la norma salarial de cumplimiento obligatorio por parte de los empleadores, tanto en sectores no cubiertos por convenciones colectivas (por el efecto directo del bajo salario mínimo) como en el resto, ya que el salario de convenio tendió a asimilarse al mínimo¹⁹,
 - b) convirtió en muy reducida la indemnización por despido, con lo que introdujo también un factor corrector a lo que desde ciertas perspectivas, se ha denominado "el elemento estructural fomentador del empleo precario" en Argentina: la estabilidad en el empleo como derecho del trabajador, alternativa a los regímenes de seguro de desempleo.
- ii) La eliminación de cláusulas del derecho individual y colectivo de trabajo vigente debió haber favorecido de igual manera que lo señalado en el punto anterior, la probabilidad de tener empleo registrado, por dar más laxitud a los costos laborales.
- iii) La reforma impositiva debió haber quitado interés en la no registración del empleo, desde fines de 1980. Posteriormente, el efecto pudo haberse revertido dado que las contribuciones patronales volvieron casi a su mismo nivel inicial, sin poderse afirmar nada sobre la elasticidad de las actitudes en uno y otro caso.
- iv) La mayor "estatización del empleo asalariado" debió haber colaborado a un descenso del empleo no registrado global, independientemente de las variaciones en el interior del sector privado.

¹⁹ La autorización de flexibilidad salarial en los básicos permitió a los establecimientos formales aplicar una política de "sentido común" a sus ofertas salariales, manteniéndolas relativamente más altas, en términos reales, respecto de las pautas oficiales.

v) La retracción de la oferta de mano de obra, tanto de nativos como de migrantes desde países limítrofes, redujo la presencia de grupos más vulnerables a la discriminación en el total de la fuerza laboral.

Es necesario también efectuar una reflexión sobre dos cuestiones, de naturaleza compleja:

i) Las alternativas en el nivel de inflación llevaron al menos a dos efectos:

a) desde el punto de vista de la mayor parte de los empleadores, los períodos de alta inflación ocasionaron la reducción de los costos laborales, y en consecuencia, tal vez favorecieron una reducción de la no registración del empleo asalariado, ya sea por la simultaneidad con una política restrictiva de salarios nominales, o por la reducción real de los impuestos al trabajo, al abonarse meses después de su devengamiento,

b) desde el punto de vista de los asalariados, el argumento sobre un "escape" de las relaciones laborales previas (por caer sujetas del impuesto inflacionario), podría ser válido en algunos períodos y áreas (por ejemplo, en 1975-8 y en el Gran Buenos Aires), pero no puede ser generalizado ya que más adelante, cuando la inflación desciende primero y luego vuelve a ascender, el empleo en relación de dependencia gana posiciones relativas, o se estabiliza, en relación al empleo no asalariado. Por lo tanto, los factores de demanda de mano de obra estarían privando por sobre las opciones individuales.

ii) Aun cuando el resultado neto de los cambios de peso relativo de establecimientos ubicados en distintos estratos de tamaño estaría llevando a un mantenimiento de la concentración técnica, parece haber habido un gran aumento del predominio de los grupos económicos²⁰. Consecuentemente, podría afirmarse que de la misma manera que creció la pequeña producción como elemento potencialmente no registrable, en uno de los extremos de la estructura productiva, también habrían aumentado las condiciones para un mayor ennegrecimiento de la economía, donde ésta asume las características de "la gran evasión", sin manifestaciones de no registración directa del empleo.

²⁰ Un primer trabajo en dirección a evaluar este fenómeno es el de Azpiazu, D., Basualdo, E., y Khavisse, E. : El nuevo poder económico en Argentina, Legasa 1986, Buenos Aires.

ECONOMIA NO REGISTRADA



9



REPUBLICA ARGENTINA
PRESIDENCIA DE LA NACION
SECRETARIA DE PLANIFICACION
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS



estudios

INDEC