



## Comentarios sobre el proyecto de ley sobre promoción de empleo y regularización del trabajo no registrado

El Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que explícitamente busca reducir significativamente los niveles de trabajo no registrado que, de acuerdo a las estadísticas oficiales, en la actualidad alcanza a más de 4 millones de trabajadores.

Sin embargo, del análisis del texto del proyecto enviado al Congreso se desprende no solo la intención de regularizar, al menos parcialmente, la situación de dichos trabajadores, sino también la de promover la creación de nuevos puestos de trabajo. En efecto, el proyecto contiene incentivos monetarios para el registro y para la contratación de trabajadores, bajo la forma de reducciones a las contribuciones patronales, un incremento de las sanciones para aquellos empleadores que sean detectados como infractores a la normativa laboral y el otorgamiento de mayores facultades de inspección laboral al Ministerio de Trabajo de la Nación.

Tanto los fundamentos del proyecto como la oportunidad en la que ha sido presentado dan cuenta de un reconocimiento oficial a la magnitud del problema, y de que este no podrá ser resuelto, más bien todo lo contrario, por la mera acción de las fuerzas del mercado. Sin embargo, no podemos ser menos que escépticos acerca de los resultados de esta medida como herramienta para resolver el problema de la precarización laboral existente en nuestro país<sup>1</sup>. En síntesis podemos señalar que:

- En primer lugar, se trata de una medida parcial, que no considera la existencia de miles de trabajadores precarizados en el sector público ni tampoco remueve las formas de precarización legales que suelen ser utilizadas por las grandes empresas (agencias de servicios temporales, contratos a plazo fijo por hasta cinco años, cadenas de subcontratación, etc).
- En segundo lugar, el diagnóstico sobre el que se monta el proyecto se sustenta en que la mayor parte del trabajo no registrado se concentra en los pequeños establecimientos (de hasta cinco trabajadores). Si bien ello es cierto, la falta de registración está mucho más asociada a los déficits de la estructura productiva que al tamaño de la empresa (en todo caso, la proliferación de micro establecimientos es una consecuencia de la desarticulación del entramado productivo y de la reprimarización de la economía). En este sentido, el actual contexto de estancamiento de la actividad económica suma múltiples interrogantes a la efectividad de esta medida.
- En tercer lugar, el proyecto contiene una serie de medidas que ya han sido implementadas en nuestra historia reciente, y que no han tenido efectos positivos. La reducción de aportes patronales ya había sido implementada, en términos generalizados, a mediados de los años '90. A fines del año 2008 la actual gestión redujo los aportes patronales, temporalmente, para la contratación de nuevos trabajadores, y lanzó una amplia moratoria para que los empleadores registraran relaciones laborales hasta entonces no registradas. En ambos casos, la consecuencia de dichas medidas fue una transferencia de recursos públicos hacia el

---

<sup>1</sup> En defensa del proyecto el ministro de trabajo también ha señalado que, a diferencia de las políticas implementadas durante los años '90, en esta ocasión no se han impulsado medidas de flexibilización laboral tales como la reducción de las indemnizaciones por despido o la creación de modalidades precarias de contratación. Este argumento no requiere mayor análisis, y dada la actual situación que experimenta el mercado de trabajo más que solicitar un reconocimiento por no facilitar el despido de trabajadores, el Gobierno Nacional debería impulsar medidas tendientes a dificultar los despidos, o directamente prohibirlos.

sector privado, que no se tradujo en un aumento del trabajo registrado. Este último, reiteramos, está más ligado a las características de la estructura productiva y el comportamiento del ciclo económico.

- Finalmente, la recuperación de facultades de inspección en cabeza del Ministerio de Trabajo de la Nación y el agravamiento de las sanciones son medidas destacables, pero por sí solas no modificarán el cuadro crítico en materia de informalidad laboral. En particular, dichas sanciones, para operar como disuasivo, deben ser efectivas. En el pasado reciente las penalidades contempladas en el Pacto Federal de Empleo (ley 25.212) no fueron percibidas por muchos empleadores como una amenaza concreta, en parte por la incapacidad operativa de la propia autoridad administrativa del trabajo, que ni siquiera pudo cobrar gran parte de las multas impuestas por violaciones a la normativa laboral.

## **El problema**

De acuerdo a la información oficial, proveniente de la EPH, en la actualidad el 33,5% de los trabajadores asalariados no registra aportes jubilatorios. Habitualmente se toma esta variable como indicativa del nivel de trabajo no registrado.

Este nivel es sustancialmente inferior al pico histórico registrado en el año 2003, cuando alcanzaba a casi el 50%. Sin embargo, aún se encuentra valores muy altos si se lo inserta en una perspectiva de largo plazo, por cuanto se trata de una magnitud similar a la de mediados de los años '90, y muy superior a la registrada en las décadas previas.

En segundo lugar, si bien en los últimos diez años la proporción de asalariados no registrados experimentó un retroceso, esta baja se produjo sustancialmente entre los años 2003 y 2008, cuando pasó de casi el 50% a niveles en torno al 36%. Por el contrario, a partir de entonces la disminución del trabajo no registrado virtualmente se estancó, y desde entonces se mantiene en niveles similares. Es decir, luego de una fuerte caída en los primeros años de la última década, entre el 2008 y el 2013 el trabajo no registrado no ha presentado variaciones sustanciales.

Finalmente, existen dos razones por las que es posible suponer que la magnitud del problema es aún mayor. Por un lado, la falta de confianza en el sistema de estadísticas públicas, que en materia de empleo presentan resultados que, como mínimo, debe ser considerada como sospechosa. En efecto, de acuerdo a la EPH en algunos aglomerados urbanos del país la desocupación ha desaparecido prácticamente por completo (en torno al 1% en Resistencia, San Luis, Santa Rosa y Posadas; cerca del 2% en Formosa)<sup>2</sup>. Por otra parte, dicha fuente no considera la existencia de trabajo no registrado en el sector público, donde proliferan múltiples formas de precarización y fraude laboral, tales como los contratos que bajo la figura de prestaciones de servicios (monotributistas) encubren verdaderas relaciones laborales, o las propias cooperativas de trabajo, que en muchas localidades realizan tareas que deberían ser cubiertas por trabajadores formales en relación de dependencia. En ninguno de estos casos las estadísticas registran a estos trabajadores como no registrados.

En este contexto, cabe destacar que la mayor reducción de los niveles de trabajo no registrado (al igual que la caída de la desocupación) se produjo entre los años 2003 y 2008, mientras que desde entonces se ha mantenido sin modificaciones sustanciales.

---

<sup>2</sup> En defensa del proyecto el ministro de trabajo también ha señalado que, a diferencia de las políticas implementadas durante los años '90, en esta ocasión no se han impulsado medidas de flexibilización laboral tales como la reducción de las indemnizaciones por despido o la creación de modalidades precarias de contratación. Este argumento no requiere mayor análisis, y dada la actual situación que experimenta el mercado de trabajo más que solicitar un reconocimiento por no facilitar el despido de trabajadores, el Gobierno Nacional debería impulsar medidas tendientes a dificultar los despidos, o directamente prohibirlos.

Paradójicamente, a fines del año 2008 el Gobierno Nacional impulsó una rebaja temporal en los aportes patronales como incentivo para la creación de empleo y una moratoria para la formalización de trabajadores no registrados, medidas que, vista desde la actualidad, no implicaron una creación significativa de empleo ni tampoco una caída de la tasa de trabajo no registrado<sup>3</sup>.

### **Las distintas formas de precarización laboral**

El trabajo no registrado es solo una de las dimensiones de la precarización laboral. Existen muchas otras formas, en particular las utilizadas por las grandes empresas, que no son abordadas por el proyecto ni por ninguna otra iniciativa pública.

En este sentido, mientras las pequeñas y medianas empresas recurren al trabajo no registrado como forma de reducir sus costos laborales, las grandes empresas, que acceden a mayores niveles de sofisticación legal y contable, utilizan figuras tales como la contratación de trabajadores vía agencias de colocación temporal, los contratos a plazo determinado (que pueden llegar a cinco años), y la proliferación de distintas formas de subcontratación y tercerización laboral. Ninguna de estas formas de precarización laboral es abordada por el proyecto de ley, y permanecen como mecanismos que les permiten a las grandes empresas ajustar su dotación de trabajo minimizando los costos.

Por el contrario, el proyecto solo establece, como mecanismo permanente, una reducción de los aportes patronales a las micro-empresas de hasta cinco trabajadores. Esta modificación no necesariamente beneficiará a los actuales trabajadores no registrados, pero sí implicará, automáticamente, una transferencia de recursos del sector público hacia pequeños empleadores que actualmente tienen a sus trabajadores registrados (y que a partir de la aprobación de la ley experimentarán una reducción del 50% en sus aportes patronales). En este sentido, nada impide que dicha reducción vaya a ser apropiada, en el corto o en el mediano plazo, por parte de las grandes empresas que controlan las cadenas de valor. En efecto, en muchos casos la propia estructura de costos de dichas micro empresas depende de las condiciones que les imponen las grandes empresas, ya sea como clientes o como proveedores. De esta manera, si no se interviene imponiendo límites a los procesos de tercerización y subcontratación, la reducción del costo laboral podrá pasar a engrosar las ganancias de quien controla el núcleo estratégico de la cadena de valor, dejando la ecuación económica de la micro empresa en situaciones relativamente similares a las vigentes en la actualidad.

### **El proyecto**

Estos aspectos estructurales no son considerados en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, por lo que los objetivos declamados públicamente parecen, cuanto menos, una aspiración excesiva.

Las medidas incluidas en el proyecto de ley enviado por el Gobierno Nacional incluyen:

- La creación de un registro de empleadores infractores de la legislación laboral y endurecimiento de las sanciones por dichas infracciones
- La reducción permanente de los aportes patronales para los empleadores de hasta cinco trabajadores (50%)
- La reducción temporal, por 24 meses, de los aportes patronales para los empleadores que contraten nuevos trabajadores (entre el 100% y el 25% dependiendo el tamaño de la empresa)
- Modificaciones en el sistema de inspecciones laborales, fortaleciendo las capacidades de intervención del Ministerio de Trabajo de la Nación

---

<sup>3</sup> El propio Ministerio de Trabajo reconoce que “entre 1990 y 1999, la rebaja en las alícuotas de contribuciones patronales se correspondió con un aumento en el porcentaje de trabajadores asalariados sin descuento jubilatorio.

En términos generales, la única novedad contenida en el proyecto es la creación de un sistema diferencial de contribuciones patronales para las empresas de menos de cinco trabajadores. Veamos cada una de estas iniciativas por separado.

En primer lugar, la existencia de sanciones para los empleadores que no cumplen con la legislación laboral y previsional ya estaba prevista en el Pacto Federal de Empleo (ley 25.212). El agravamiento de estas sanciones, si bien puede ser una medida positiva, no necesariamente se traducirá en un incentivo para el registro de trabajadores. Dichas sanciones, si no son efectivas, se transforman en un débil disuasivo tal como se ha verificado en los últimos años, en los que la existencia de sanciones no menores en la legislación no impidió el crecimiento y luego la persistencia de altos niveles de trabajo no registrado.

Por el contrario, sí es auspicioso que este registro sea público, en tanto permitirá evaluar, en el mediano plazo, no tanto la existencia de empleadores que violan la normativa laboral y previsional, sino también la efectividad de los mecanismos de inspección laboral, de cuyos resultados dependerá cuan extenso o raquítico sea el registro de empleadores infractores.

En segundo lugar, la reducción de aportes patronales requiere un análisis diferencial según se trate de micro empresas (para quienes se establece un régimen permanente de disminución de aportes) o de empresas de más de 6 trabajadores (para quienes la reducción es temporal por un lapso de 24 meses).

En el caso de las micro empresas, esta reducción de aportes alcanzará tanto a aquellos empleadores que hoy tienen a sus trabajadores registrados como a quienes poseen trabajadores no registrados. En el primer caso, ello que implicará una transferencia de recursos del sector público a los empleadores sin ninguna contraprestación más allá del compromiso por mantener los niveles de empleo, con el riesgo descrito anteriormente de que, en el mediano plazo, esta reducción del costo laboral sea apropiada por las grandes empresas que controlan la cadena de valor en la que están insertos los micro empresarios. Aquí más que un incentivo económico a la registración laboral se observa una medida defensiva para prevenir futuros despidos en las micro empresas, ya que ello les haría perder el beneficio de la reducción de los aportes patronales<sup>4</sup>.

Por su parte, para las micro empresas que hoy poseen a sus trabajadores sin registración laboral, la reducción permanente de los aportes patronales sí podría operar como un incentivo para formalizar las relaciones laborales. Sin embargo, nuevamente habría que preguntarse si tal incentivo será definitorio en un contexto de estancamiento económico. Es decir, si dichos trabajadores, que se desempeñan en los sectores de menor productividad, no fueron registrados en los años de bonanza económica, por qué habrían de serlo cuando las perspectivas económicas, al menos en el corto plazo, distan de ser optimistas.

En muchos casos las micro-empresas, forman parte de grandes conglomerados económicos. Por lo tanto dicha empresa es un eslabón de una cadena productiva, que tiene en su vértice la mayor acumulación de ganancias. Así, el control que se efectúa por cantidad de empleados y por ingreso no resulta suficiente para caracterizar un emprendimiento autónomo.

La reducción de aportes patronales para la contratación de nuevos trabajadores, si bien posee diferencias respecto de las anteriores medidas adoptadas en este sentido (fundamentalmente en cuanto a la segmentación por tamaño del empleador), no se vincula directamente con el objetivo de reducir los niveles de trabajo no registrado, sino principalmente con la promoción de empleo a través de la reducción de los costos laborales

---

<sup>4</sup> Esta crítica no importa descartar la posibilidad de establecer sistemas diferenciales en materia de contribuciones patronales, en particular en beneficio de las organizaciones sin fines de lucro, tales como sociedades de fomento, clubes barriales, etc.

(que son compensados por una transferencia del sector público al privado), en un contexto de posibles tensiones en el mercado de trabajo.

Sin embargo, nuevamente se trata de una herramienta sobre la que existen muchos antecedentes en nuestra historia reciente. Por un lado, la disminución generalizada de aportes patronales impulsada en los '90 por Cavallo; por el otro, la reducción de aportes para los nuevos trabajadores promovida a fines del año 2008, en términos relativamente similares a los contenidos en el actual proyecto de ley. En ambos casos, los resultados no fueron alentadores, ya que no se tradujeron en una caída del empleo no registrado, ni tampoco en un crecimiento del empleo. Nuevamente, el factor que explica un mayor dinamismo del mercado de trabajo parece estar asociado al crecimiento económico, y a la expectativa por mayores ganancias futuras, y no tanto por la existencia de costos laborales ligados a las contribuciones patronales. Por otra parte, en el caso de las grandes empresas (de más de 80 trabajadores, sin límite alguno), si bien la reducción de los aportes patronales es menor en términos proporcionales (un 25% a lo largo de 24 meses), ello implicará una transferencia de recursos públicos en forma indiscriminada al sector privado, incluyendo aquí no solo a una PyME que posea una dotación de 100 trabajadores, sino principalmente a las empresas que integran la cúpula (bancos, automotrices, prestadoras de servicios públicos, grandes supermercados, etc) y que a lo largo de la última década han registrado ganancias altísimas.

Finalmente, el fortalecimiento de la capacidad de intervención del Ministerio de Trabajo es una medida positiva aunque, al igual que en materia de sanciones, será necesario aumentar su efectividad, que hasta el momento no ha sido muy alta. En efecto, basta ver el bajo índice de cobro de las multas impuestas por el propio ministerio por la violación de la normativa laboral. Por más que existan sanciones más graves, y mayores capacidades de intervención estatal, si esto no se traduce en penas efectivas para quienes incumplan con la legislación laboral, el incumplimiento seguirá siendo la norma.

En este punto cabe concluir con dos señalamientos. Por un lado, que el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo no incluye la precarización laboral en el sector público, que continúa siendo un ejemplo y un espejo donde una gran parte del sector privado observa una virtual carta blanca. Por el otro, que el Estado continúa negándose a ampliar las facultades de intervención e inspección que podrían otorgarse a los delegados sindicales. En tal sentido, el fortalecimiento de la actuación sindical en los lugares de trabajos sería una vía mucho más idónea para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y previsional. Para ello, sería necesario, entre otros aspectos, mejorar los mecanismos de tutela para evitar las represalias patronales (que pueden alcanzar no tanto a los delegados como a los activistas o miembros de sindicatos simplemente inscriptos), y ampliar las facultades de control sindical sobre la documentación patronal (acceso a balances, libros) y sobre los lugares de trabajo (posibilidad de recorrer libremente todas las áreas del establecimiento en horas de trabajo, de reunirse libremente con los miembros de las empresas contratistas y subcontratistas, etc).

Párrafo aparte merece que la ley sindical argentina establece como requisito esencial la relación de dependencia para que el trabajador pueda sindicalizarse a las entidades ya constituidas, y para fundar nuevas, al efecto se le requiere que pruebe tal relación de dependencia jurídica. Por lo tanto los trabajadores no registrados carecen en la práctica del derecho a sindicalización, principio defensivo autónomo imprescindible al momento de exigir su reconocimiento, lo propios trabajadores organizados, a partir de representaciones directas, son los mas interesados a regularizar su contrato de trabajo.

Tampoco en este sentido se vislumbran cambios legislativos. En el sistema de proyecto constitucional de Estado social y democrático de derecho se ha reservado al Estado el rol de inspección y fiscalización. Se requiere además de modificaciones legislativas garantías para el cumplimiento. Para ello la gestión del Estado resulta imprescindible.

Al efecto la Inspección de Trabajo es la clave junto a la representación directa, para

emprender una campaña contra el trabajo no registrado.

Finalmente, la recuperación de facultades de inspección en cabeza del Ministerio de Trabajo de la Nación y el agravamiento de las sanciones son medidas destacables, pero por si solas no modificarán el cuadro crítico en materia de informalidad laboral. En particular, dichas sanciones, para operar como disuasivo, deben ser efectivas. En el pasado reciente las penalidades contempladas en el Pacto Federal de Empleo (ley 25.212) no fueron percibidas por muchos empleadores como una amenaza concreta, en parte por la incapacidad operativa de la propia autoridad administrativa del trabajo, que ni siquiera pudo cobrar gran parte de las multas impuestas por violaciones a la normativa laboral.