

LA ECONOMIA INFORMAL EN LA ARGENTINA: RESULTADOS DE UNA INVESTIGACION SISTEMATICA*

**Manuel Mora y Araujo
y Felipe Noguera****

Para definir al sector informal de la economía se enfoca el tema de la relación entre los individuos y el Estado desde dos perspectivas: el Estado como tomador de recursos, y el Estado como fuente de recursos.

El sector informal queda definido, entonces, como la parte del sistema donde los agentes productivos no contribuyen al Estado ni reciben de éste.

La encuesta cuantitativa diseñada para estudiar el tema se realizó en seis áreas urbanas de la Argentina, revelando que la población que trabaja comprende a un 60% de las personas mayores de 14 años. De ellas, la parte formal y la no formal se dividen en dos grupos de aproximadamente el mismo tamaño.

Desestimando al 40% que no trabaja, resulta un 39% de la población activa empleada en ocupaciones formales, mientras la informalidad abarca al

* La investigación a la que se refiere este artículo fue realizada en 1986 para el Instituto de Estudios Contemporáneos (IDEC), de Buenos Aires. Se trató de un estudio sobre los aspectos sociales y políticos de la informalidad, y su dirección estuvo a cargo de los Lic. Manuel Mora y Araujo y Felipe Noguera, con la colaboración de la Lic. Lidia de la Torre. Simultáneamente se desarrolló otro estudio sobre los aspectos económicos de la informalidad, bajo la dirección del Dr. Adrián Guisarrí, y uno sobre los aspectos históricos del fenómeno en la Argentina, a cargo de Juan Carlos Casas y Javier García Labougle. La coordinación general del proyecto estuvo a cargo del Lic. Marcos Victorica.

** Los autores son socios directores de la firma consultora Mora y Araujo, Noguera y Asociados, de Buenos Aires. Manuel Mora y Araujo es sociólogo, y se desempeña además como investigador titular en el Instituto Torcuato di Tella, y como docente en la Universidad de Belgrano. Felipe Noguera es matemático.

61%; 36% de trabajadores por cuenta propia, 15% en negro, 10% informales en la segunda ocupación. Es difícil no asociar este hecho con el persistente estancamiento económico que caracteriza a la Argentina desde hace varias décadas. La incapacidad de la Argentina para canalizar la resolución de sus tensiones sociales a través del incremento continuo de la productividad global de la economía es uno de los rasgos que la apartan de otras sociedades modernas.

Esta investigación muestra que en Argentina la economía no formal alcanza una magnitud enorme, y que su localización es "vertical", acoplándose a casi todos los sectores de actividad un segmento no formal que se diferencia escasamente, en los valores y expectativas de sus miembros, del segmento formal.

Esta situación no es buena para la sociedad porque no es equitativa, y porque es una fuente de ilegitimidad institucional, y por tanto un factor de inestabilidad política.

La economía informal es toda aquella actividad económica que consigue evadir el pago de impuestos o cargas sociales y que, por lo tanto, no está registrada en las cuentas oficiales y nacionales. La economía informal puede ser concebida desde dos perspectivas: en términos de la parte del producto nacional que se genera en ella y en términos de la cantidad de personas que encuentra dentro de ella una ocupación con la que ganarse la vida.

La investigación que se realizó en la Argentina para el Instituto de Estudios Contemporáneos permitió dimensionar el fenómeno, desarrollar un marco conceptual para su interpretación y explorar varios de sus correlatos e implicaciones. De acuerdo con los resultados del análisis económico, aproximadamente un 40 por ciento del producto nacional argentino es informal¹; de acuerdo con el análisis socioocupacional, casi seis de cada diez personas que trabajan lo hacen en el sector informal.

Los Segmentos de la Economía

Para definir adecuadamente al sector informal de la economía conviene enfocar el tema de la relación entre los individuos y el Estado desde dos perspectivas: el Estado como *tomador de recursos* (impuestos directos e indirectos, cargas sociales), y el Estado como *fuentes de recursos* (subsidios, protecciones, transferencias diversas). En la primera perspectiva, es posible, entonces, definir un segmento de la población

1 La estimación proviene del estudio dirigido por Adrián Guisarrí

compuesto por los individuos que no contribuyen, que consiguen evitar que el Estado tome recursos de ellos —al menos en una medida significativa—, o bien que se encuentran exentos de realizar contribuciones al fisco —bien porque forman parte del aparato estatal, bien porque han sido beneficiados con las exenciones—.

En la segunda perspectiva, se enfoca la relación en términos de la contribución que el Estado hace a quien produce. El Estado transfiere recursos a algunas unidades productivas bajo la forma de subsidios directos o indirectos, créditos preferenciales, ventajas impositivas, protección aduanera y otras.

El sector informal queda entonces como la parte del sistema donde los agentes productivos no contribuyen al Estado ni reciben de éste. La relación queda expuesta en el gráfico 1, donde se localizan cuatro segmentos de un sistema productivo: 1) *el informal*, que ni contribuye ni recibe, como hemos expuesto; 2) el sector *público*, que no contribuye pero recibe del Estado; 3) el sector *subsidiado* o para-estatal, que contribuye pero también recibe, y 4) el sector de *mercado*, que contribuye pero no recibe.

El tamaño relativo de estos cuatro segmentos es un dato importante para el diagnóstico de una economía. El sistema capitalista, por ejemplo, es una combinación de economía privada y roles del Estado; se basa, en consecuencia, en la idea de que los agentes económicos producen de acuerdo con su iniciativa, sin ayuda estatal, pero a la vez contribuyen a solventar los gastos públicos. Es un sistema centrado en el segmento de mercado.

En el modelo capitalista, el Estado provee la infraestructura (jurídica, política y en otras áreas), necesaria para el desenvolvimiento del sector formal. En ese modelo, tanto el segmento para-estatal como el informal son "impuros"; su existencia distorsiona la lógica sobre la cual opera el sector formal de mercado.

¿Cuándo es que los agentes productivos tienden a salir del segmento de mercado? Lo hacen principalmente cuando las cargas que el Estado impone son muy severas y los recursos con los que dispone para obligar a cumplirlas son escasos; en esa situación, los que pueden evaden. Pero lo hacen también cuando el segmento donde se recibe algo del Estado crece demasiado, de manera que los que contribuyen y no reciben se sienten perjudicados por esa situación.

Cuando el sector para-estatal y el sector subsidiado son muy grandes en relación con el sector de mercado, los indivi-

duos que se encuentran en éste no tienen incentivos suficientes para permanecer en él. Normalmente, procuran pasar al sector de mercado; y en su defecto procuran pasar al sector informal, donde si bien no se recibe nada tampoco se contribuye.

La investigación sobre la economía informal argentina muestra que ésta es la motivación que ha llevado a la mayoría de las personas a buscar sus ingresos en el segmento informal de la economía.

Las implicaciones de esto son importantes. El sistema desalienta crecientemente a su sector de mercado, que es donde normalmente las economías más productivas del mundo generan los procesos más dinámicos que llevan al progreso de la colectividad. Es bastante claro que inclusive una eventual reducción del sector estatal, para-estatal y subsidiado —la que en la Argentina todavía no ha comenzado a tener lugar—, si no va acompañada de una menor presión impositiva y social sobre el segmento de mercado, tiende a que la gente busque un lugar productivo en el segmento informal. Es lo que viene pasando en la Argentina de manera creciente, con algunas consecuencias buenas y otras malas, pero con una creciente desorganización de la economía y del Estado.

Tipología de Situaciones Laborales

La participación de la economía en los segmentos *público*, *formal privado*, *para-estatal* e *informal* es, en términos generales, una clasificación de las transacciones económicas. Se entiende que una misma persona puede participar de varias transacciones que correspondan a distintos segmentos. Por ejemplo, un empleado *público* puede pagar a un empleado doméstico en situación *informal*, o un profesional *formal privado* puede tener algunos negocios de tipo *para-estatal*.

En la investigación realizada se adoptó el criterio de clasificar a cada integrante de la población estudiada según la situación laboral en que genera sus ingresos. Para ello se desarrolló una *tipología de situaciones laborales*.

La tipología surge de la observación sistemática² de las situaciones ocupacionales de los individuos, y de la conside-

2 La investigación incluyó una encuesta piloto y un conjunto de entrevistas exploratorias abiertas, previamente a la realización de una encuesta sistemática a una muestra aleatoria de la población.

ración de las normas legales vigentes. Sus cinco tipos cubren todas las situaciones posibles, aproximando cualquier caso real a uno de ellos de manera excluyente. La tipología permite separar a las personas que *no trabajan* de quienes sí lo hacen; entre los que trabajan, separa a los formales de los informales; separa a quienes son a la vez formales e informales en una segunda ocupación; y dentro de los informales, separa a quienes son trabajadores por cuenta propia de quienes trabajan en relación de dependencia.

Los tipos son:

- 1 *Formal*: Se define como tales a todos aquellos individuos que trabajan en relación de dependencia cumpliendo con todas las normas legales, y a los trabajadores por cuenta propia o patrones que cumplen con las normas vigentes.
- 2 *Informal por cuenta propia*: Se define como tales a los trabajadores por cuenta propia o patrones con pocos empleados que trabajan al margen de las normas legales vigentes.
- 3 *Informal por segunda ocupación*: Se define como tales a todos aquellos que tienen un empleo formal y que simultáneamente realizan algún otro trabajo por cuenta propia o tienen una segunda ocupación en relación de dependencia, pero al margen de las normas legales.
- 4 *Informales en negro*: Se define como tales a los empleados no declarados, sin beneficios legales.
- 5 *No trabaja (ni hace changas)*: Se define como tales a los jubilados, las amas de casa y los estudiantes que no trabajan, a los desocupados y a otros que no trabajan por decisión propia.

Para operacionalizar la tipología se tomaron en cuenta las siguientes variables: condición ocupacional, jubilación, pertenencia al sector público o al privado, cobertura social, relación laboral, cantidad de personas con las que trabaja.

Estimaciones Cuantitativas

La encuesta cuantitativa diseñada para estudiar el tema se realizó en seis áreas urbanas de la Argentina.³

Utilizando la tipología descrita, la encuesta revela que la población que trabaja comprende a un 60% de las personas mayores de 14 años. De ellos, las partes formal y la no formal se dividen en dos grupos de aproximadamente el mismo tamaño. Un 29% mantiene ocupaciones formales, mientras un 31% está enteramente en la no formalidad: 22% son informales por cuenta propia y un 9% informales en negro. A la vez, de las personas que mantienen ocupaciones formales, existe una franja que comprende al 6% que tiene una segunda ocupación informal; es decir que participan tanto de uno como del otro segmento, pudiendo por lo tanto ser doblemente contabilizados (ver Gráfico N° 1).

Desestimando al 40% que no trabaja, resulta un 39% de la población activa empleado en ocupaciones formales, mientras la informalidad abarca al 61%; 36% de trabajadores por cuenta propia, 15% en negro, 10% informales en la segunda ocupación.

La importancia relativa del sector informal en la economía argentina es algo mayor en la Capital Federal, siendo algo menor en el Gran Buenos Aires y todavía menor en el conjunto de las ciudades del interior del país que fueron estudiadas.

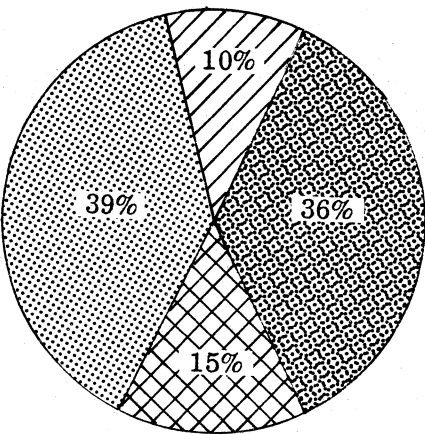
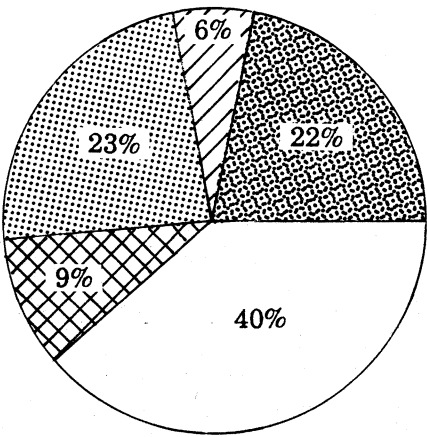
Al mismo tiempo es mayor en el interior la proporción de personas mayores de 14 años que no trabajan.

Una proporción muy importante de las personas que no trabajan son mujeres. En la población mayor de 14 años

3 La encuesta se realizó con una muestra de 800 personas de ambos sexos, representativa de la población mayor de 14 años de edad, seleccionada mediante técnicas probabilísticas, estratificada por sexo, en las siguientes áreas urbanas: Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y San Miguel de Tucumán. El límite de 14 años respondió a la norma legal vigente que autoriza el trabajo de personas de esa edad; el límite de edad máxima se dejó abierto, ya que en la encuesta piloto y el estudio de casos se comprobó que una considerable cantidad de jubilados continúa trabajando después de obtener la jubilación legal. Los porcentajes de las encuestas se expresan en porcentajes que se corresponden con la realidad, dentro de un margen de error estimado menor de 4% (en más o menos), con un intervalo de confianza del 95%.

Gráfico Nº 1

Distribución de la Población en
Distintas Situaciones de Formalidad Ocupacional



Formal
Informal por 2da.



En negro



Informal
No trabaja

se encuentra que de todas las mujeres, un 56% no trabaja, mientras que entre los hombres, sólo un 23% no lo hace (ver Gráfico N° 2).

Es muy claro también que los hombres se emplean en el sector formal de la economía en mayor medida que las mujeres, de donde resulta que, entre la población económicamente activa, hay una menor proporción de ocupados informales entre los varones que entre las mujeres. El trabajo femenino es un fenómeno en gran medida informal.

Los resultados de la investigación sugieren que la informalidad está estrechamente relacionada con las decisiones que llevan a la gente a entrar y a salir del mercado de trabajo, y con las oportunidades de obtener ocupaciones que satisfagan a la vez las expectativas de ingresos y la flexibilidad demandada en materia de horas de trabajo, compromiso en el tiempo y otras condiciones similares. Muchas personas encuentran incentivos para entrar en actividad laboral precisamente en la medida en que pueden hacerlo informalmente.

La investigación proporciona, así, un complejo cuadro del proceso de vinculación de la población con el mercado de trabajo. Por ejemplo, los menores de edad de los estratos socioeconómicos más bajos deciden trabajar, en lugar de estudiar, o lo hacen en gran medida en ocupaciones en negro; las personas mayores de esos mismos estratos se retiran de la vida activa más tempranamente que las de los estratos más altos, pero éstas también en mayor medida se ocupan en negro; las mujeres de edad adulta prefieren las ocupaciones informales por cuenta propia en mayor medida, pero esto tanto más cuanto menor es su nivel económico social.

En otras palabras, la informalidad ocupacional recubre en amplia medida la franja de las situaciones limítrofes entre la condición laboral activa y la pasiva: muchas personas que obtienen ingresos de su trabajo dejarían de trabajar si no pudieran hacerlo en posiciones informales.

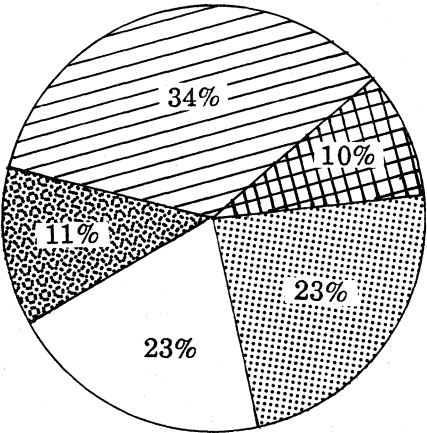
La Informalidad y el Orden Socioeconómico

Cuando el fenómeno de la informalidad en la Argentina es comparado con el de otras sociedades contemporáneas, aparecen varias diferencias llamativas. La primera de ellas es, ciertamente, la magnitud que la informalidad ha alcanzado en este país.

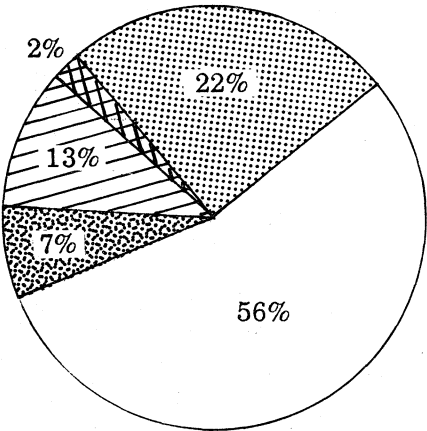
Es difícil no asociar este hecho con el persistente estancamiento económico que caracteriza a la Argentina desde ha-

Gráfico N° 2

Tipo de Formalidad Ocupacional por Sexo



Hombres



Mujeres



Formal



En negro



Informal



Informal por 2da.



No trabaja

ce varias décadas. La incapacidad de la Argentina para canalizar la resolución de sus tensiones sociales a través del incremento continuo de la productividad global de la economía es uno de los rasgos que la apartan de otras sociedades modernas. La Argentina es, por añadidura, una sociedad con un alto nivel de expectativas en su población, lo que torna aun más dramático el cuadro que surge del estancamiento económico.

Una segunda característica diferencial de la informalidad argentina es que ella abarca a la sociedad entera, en todos sus estratos. Cuando la informalidad argentina es comparada con la de otras sociedades latinoamericanas, resalta la diferencia con un tipo de economía informal que prevalece en algunos países, que se caracteriza por la "horizontalidad" en su relación con el resto de la sociedad. Las economías informales estructuradas horizontalmente suelen generar subculturas altamente diferenciadas, a menudo con sus propias normas y reglas de arbitraje. Este no es el caso en la Argentina, donde la informalidad se inserta como una prolongación casi natural en la mayor parte de los sectores productivos, con poca diferenciación de normas, reglas y valores.

En otras palabras, la economía no formal argentina se encuentra relativamente bien integrada a la parte formal de la economía

El estudio de las motivaciones, percepciones y valores muestra muy escasa diferencia entre las personas que pertenecen al sector formal y las que pertenecen al informal. Se diría que la cultura de la economía informal ha permeado a la parte formal de la economía, diseminando sus propios valores en toda la sociedad. Esto es particularmente claro en lo que concierne a la percepción y definición de lo lícito y lo ilícito, lo permitido y lo no permitido.

Los aspectos microsociales de la informalidad antes comentados tienen importantes correlatos macrosociales y macropolíticos que no han formado parte central de esta investigación, pero cuya consideración ayuda a dotar de significación al cuadro general estudiado.

Estamos en presencia de una situación en la que se ha alcanzado un alto grado de ilegitimidad de las instituciones públicas que regulan o norman la actividad laboral. Una enorme parte de la población considera posibles y aceptables muchos comportamientos que implican desconocer el marco institucional vigente en estos aspectos de las relaciones sociales. En este plano específico, puede decirse que en una medi-

da considerable los gobiernos ya no gobiernan a la sociedad argentina.

La magnitud del fenómeno de la informalidad en la Argentina habla de un sistema social trastornado en sus aspectos institucionales y funcionales: un sistema donde la sociedad busca sus normas de una manera anárquica y donde el control sobre los recursos institucionales, en lugar de servir a la implementación de una normativa legítima, sirve a la prosecución de objetivos particulares de quienes logran ejercerlo.

Desde un punto de vista macrosocial, este sistema opera de tal forma que en la práctica desincentiva a las actividades productivas formales. No sólo la economía se torna menos productiva por el hecho de que la expansión del sector informal canaliza recursos hacia actividades que son, en promedio, menos productivas; aun más importante por sus consecuencias es la generación de incentivos para buscar, dentro del sector formal, localizaciones de baja productividad y alto grado de subsidio o, en términos más generales, de una alta relación entre el trabajo generado y las recompensas que se obtienen (actividades con alto componente de subsidio, empleos públicos con bajo nivel de exigencia, etc.).

De tal modo, la sociedad argentina se ha ido estructurando en términos tales que las transferencias netas de recursos de los sectores más productivos, y que por lo tanto generan un mayor excedente hacia los sectores de menos productividad relativa, son suficientemente altas como para desalentar la permanencia en el sector más productivo. Los únicos escapes a tal situación son la entrada al sector subsidiado o la incorporación al sector informal.

El desarrollo del sector no formal de la economía argentina responde a las mismas causas que se reconocen en otros países. Aun en las economías desarrolladas existe una franja donde tienen lugar actividades no formales y transacciones en negro. En casi todas partes, hay jubilados y personas bajo asistencia social que trabajan algunas horas en negro; menores, mujeres u otras personas que por distintas razones no son seleccionables para un empleo y son contratadas irregularmente; personas que no pueden conseguir un empleo por restricciones sindicales a la entrada a una determinada rama, o porque salarios artificialmente altos desalientan a los empleadores, y buscan un modo de ganarse la vida informalmente; transacciones que se realizan subterráneamente para evadir la presión impositiva, y que muchas

veces hasta tienen lugar sin la utilización de dinero como medio de cambio.

En muchas economías —especialmente en países no desarrollados o en Estados colectivistas— la burocracia pública controla la entrada a cualquier actividad, imponiendo regulaciones y costos que desalientan a muchas personas y las impulsan a instalarse informalmente. En algunos casos —el de Italia ha llegado a ser paradigmático—, actividades productivas complejas han sido montadas en una suerte de sistema paralelo, con el propósito de eludir las restricciones sindicales y la presión fiscal.

En todas partes los mismos elementos están en juego:

- a) el Estado en busca de recursos para financiar sus gastos;
- b) el Estado en busca de un óptimo social —o en busca de redistribuir recursos bajo pretexto de que se busca un óptimo social—.
- c) los sindicatos y otras coaliciones distributivas afectando precios para restringir la entrada a una cierta actividad o controlar su ejercicio;
- d) e individuos que necesitan ganarse la vida trabajando.

Es el peso relativo de todos estos elementos, y la manera en que se relacionan entre sí, lo que determina en definitiva cómo se estructura una economía. En general, las regulaciones y restricciones de tipo b) y c) que imponen el Estado y los sindicatos son la principal fuente de estímulo para buscar un lugar en el sector informal. Esas fuerzas tienden por lo tanto a generar ilegitimidad de las instituciones. Muchas veces conspiran contra el objetivo a) del Estado, al reducir la base imponible por el achicamiento del sector formal, induciendo a los gobiernos a buscar nuevas fuentes de recursos a través de impuestos no consentidos por la población, inflación o endeudamiento.

Nada de todo esto resulta nuevo en la Argentina. Las diferencias existentes, en todo caso, están en la localización de las actividades informales, en el sistema social y en la magnitud que alcanzan.

Esta investigación muestra que en Argentina la economía no formal alcanza una magnitud enorme, y que su loca-

lización es "vertical", acoplándose a casi todos los sectores de actividad un segmento no formal que se diferencia escasamente, en los valores y expectativas de sus miembros, del segmento formal.

Esta situación no es buena para la sociedad porque no es equitativa, y porque es una fuente de ilegitimidad institucional, y por tanto un factor de inestabilidad política. Pero a la vez no es modificable si no se produce un cambio global del sistema. El cambio necesario es una transferencia de poder de decisión a los particulares. Si el Estado mantiene su pretensión —una pretensión de muchos gobernantes, legisladores, burócratas y hasta jueces— de ser el artífice de un óptimo de bienestar para la colectividad, la predicción que se deriva del análisis que aquí hacemos es que la parte no formal de la economía continuará creciendo. Si los grupos sociales más poderosos mantienen su capacidad de imponer reglas a la colectividad, influyendo en las decisiones públicas y alimentando su poder con esas decisiones, la Argentina continuará siendo una economía sin crecimiento de la productividad.

Si las políticas públicas parten de una aceptación de esta situación, entonces la equidad contributiva se logrará básicamente disminuyendo la presión fiscal sobre el sector formal, y no aumentando la presión sobre el sector informal. Con una menor presión sobre las actividades formales se generarían de inmediato incentivos para permanecer en ese sector en lugar de buscar nichos informales donde la probabilidad de que el Estado llegue es muy baja. Por otro lado, si el Estado argentino deja de constituir un instrumento de redistribución de riqueza a través de transferencias que afectan los intereses de los que más producen, la propensión a eludir las obligaciones fiscales será menor.

La colectividad dispondrá, entonces, de un Estado más sano desde el punto de vista fiscal y más legítimo desde el punto de vista político.