



16

UNDP LAC
WORKING PAPER SERIES

PROTECCIÓN SOCIAL, FORMALIDAD Y SUBSIDIOS CRUZADOS:

EVIDENCIA PARA LA ARGENTINA

MARZO 2021

María Laura Alzúa
Ana Pacheco
CEDLAS

PROTECCIÓN SOCIAL, FORMALIDAD Y SUBSIDIOS CRUZADOS: EVIDENCIA PARA LA ARGENTINA¹

María Laura Alzúa²

Ana Pacheco³

Resumen

La Argentina posee una legislación laboral y de seguridad social que no ha sufrido significativos cambios durante los últimos 30 años, más allá de las recurrentes y erráticas modificaciones del régimen de jubilaciones y pensiones. En paralelo, el mercado de trabajo sí ha cambiado radicalmente debido al aumento sostenido de la informalidad laboral, que, si bien se reduce parcialmente cuando la economía crece, ha tendido a incrementarse en las últimas décadas, tendencia que no parece revertirse. El gasto social para proteger a la población en condiciones de pobreza —en general niños, niñas y población adulta semiformal e informal— ha aumentado sistemáticamente desde 2001, y se ha canalizado principalmente a través de programas de transferencias monetarias, como en la mayoría de los países de la región, a los que se suman programas de menor tamaño como las becas estudiantiles y los programas activos del mercado laboral. Además, la Argentina ha desarrollado un conjunto de programas para los trabajadores informales —aun si sus ingresos los colocan por encima de la línea de pobreza—, particularmente en materia de salud y de acceso a pensiones, bajo condiciones muy favorables. En la actualidad la legislación laboral se encuentra desconectada de la dinámica del mercado laboral, y sostener ese esquema de cara al futuro será cada vez más costoso en términos de la creación de empleos formales.

Códigos JEL: J46, H55, J38

Palabras clave: Mercados laborales informales, seguridad social y pensiones públicas, política pública.

Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

¹ En el presente documento se ha empleado el masculino genérico en algunos casos para aligerar el texto, entendiéndose que se aplica tanto a mujeres como a hombres.

² Subdirectora. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y Partnership for Economic Policy (PEP). Argentina. malzua@econo.depeco.unlp.edu.ar

³ Investigadora Senior. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Argentina. apachecho@cedlas.org

Cita recomendada: Alzúa, M. y Pacheco, A. (2021). Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina. UNDP LAC Working Paper No. 16. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

1. Introducción

La Argentina posee una legislación laboral y de seguridad social que no ha sufrido significativos cambios durante los últimos 30 años, más allá de las recurrentes y erráticas modificaciones del régimen de jubilaciones y pensiones. Las leyes laborales confieren importantes beneficios (servicios de salud, vacaciones pagas, indemnización por despido y derecho a una jubilación, entre otros) a los empleados¹ que transitan gran parte de su vida laboral en la formalidad y que han cotizado a la seguridad social. Los beneficios para los trabajadores que entran y salen de la formalidad son mucho menores. Ellos soportan los costos asociados con los empleos formales sin recibir los beneficios, ya que, por ejemplo, no alcanzarán los años de aportes necesarios para jubilarse. Las cargas impositivas que enfrentan los empleos formales son altas comparadas con las de otros países de Latinoamérica, a tal punto que las alícuotas se acercan a las existentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En paralelo, el mercado de trabajo sí ha cambiado radicalmente debido al aumento sostenido de la informalidad laboral, que, si bien se reduce parcialmente cuando la economía crece, ha tendido a incrementarse en las últimas décadas, y esa tendencia no parece revertirse.

El gasto social para proteger a la población en condiciones de pobreza —en general, niños, niñas y población adulta semiformal e informal— ha aumentado sistemáticamente desde 2001, siendo principalmente canalizado a través de los programas de transferencias monetarias, como en la mayoría de los países de la región, a los que se suman programas de menor tamaño como las becas estudiantiles y los programas activos del mercado laboral. Adicionalmente, la Argentina ha desarrollado un conjunto de programas para los trabajadores informales, aun si sus ingresos los colocan por encima de la línea de pobreza, que particularmente brindan servicios de atención de la salud y acceso a pensiones bajo condiciones muy favorables.

El sistema de jubilaciones y pensiones de retiro para personas mayores es un sistema de reparto *pay as you go* (PAYG), financiado con impuestos que pagan los trabajadores activos formales (y con otros impuestos generales). La cantidad de aportantes al sistema PAYG es relativamente baja respecto del número de beneficiarios (1,43 trabajadores activos por jubilado). Como se verá a continuación, más de la mitad de los jubilados actuales accedieron a sus beneficios mediante moratorias o condonaciones, pues no contaban con la cantidad de años necesarios para jubilarse.

La rigidez de la legislación laboral, unida a una creciente y persistente informalidad y a la necesidad de contar cada vez con más recursos para financiar el sistema PAYG y los demás beneficios sociales, evidencia que el sistema actual tiene problemas de sostenibilidad en tiempos normales, que se vieron agravados por la crisis causada por la COVID-19. Sin embargo, los problemas más serios se relacionan con los incentivos.

Así, este trabajo tiene por objeto responder las siguientes preguntas: i) ¿cuán eficaz es el sistema de protección social argentino para proteger a la población contra riesgos?; ii) ¿cuán eficaz es ese sistema para distribuir ingresos hacia la población menos favorecida?, y iii)

¹ En el presente documento se ha empleado el masculino genérico en algunos casos para aligerar el texto, entendiéndose que se aplica tanto a mujeres como a hombres.

¿qué impacto tiene el conjunto de programas sobre el comportamiento de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral y, de manera indirecta, sobre la productividad?

El documento está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se describen el marco jurídico y las leyes laborales que rigen el mercado de trabajo argentino; en la tercera sección se examina el funcionamiento de los mercados laborales; en la cuarta sección se describe la situación actual del sistema de pensiones; en la quinta sección se analiza el empleo según el tamaño de las empresas; en la sexta sección se examina el fenómeno de la informalidad laboral, y en la séptima sección se presentan los comentarios finales. Por último se presentan los anexos y la bibliografía.

2. Marco jurídico y leyes laborales

La Constitución nacional en su artículo 14 bis y las leyes laborales argentinas clasifican a los trabajadores en dos grandes grupos: los asalariados y los trabajadores por cuenta propia². Los primeros son aquellos que prestan un servicio a terceros a cambio de un salario. Los asalariados, a su vez, se dividen en tres grupos: i) los que trabajan para el Estado, que se denominarán en adelante trabajadores públicos; ii) los que lo hacen para empresas privadas; en adelante, trabajadores privados, y iii) los que laboran en los hogares; en adelante, trabajadores remunerados del hogar. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia se dividen también en tres grupos, en función de sus ingresos, conforme a una clasificación detallada más adelante.

Las leyes estipulan que todos los trabajadores, independientemente de su forma de participación en el mercado laboral, deben cotizar a la seguridad social. Los trabajadores por cuenta propia deben aportar para contar con cobertura en materia de salud y de pensiones; los asalariados también aportan a esos dos programas, y además aportan para contar con la cobertura de seguros de desempleo, invalidez, vida y riesgos del trabajo. A su vez, los trabajadores asalariados están cubiertos por otras regulaciones laborales, destacándose, entre ellas, el salario mínimo y las regulaciones del despido, aunque sus modalidades varían según se trate de trabajadores públicos, privados o domésticos.

Con independencia de los programas específicos, todos los trabajadores de la Argentina deben contribuir de manera obligatoria a la seguridad social. Así, en este documento se denomina trabajadores formales a aquellos que cumplen con esa obligación, ya sea directamente, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, o a través de la empresa o del hogar que los contrata, en el caso de los asalariados. Si hubiese un cumplimiento pleno de las leyes y de las normas establecidas en la Constitución nacional, todos los trabajadores serían formales. Sin embargo, en la Argentina un número importante de trabajadores no cotiza a la seguridad social. Aquellos que no cotizan serán denominados de aquí en más trabajadores informales. La existencia de trabajadores informales refleja el incumplimiento de la ley, ya sea por parte de la empresa contratante, en el caso de los asalariados, o del

² Las leyes más relevantes en términos de legislación laboral son las siguientes: para los trabajadores asalariados, la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744), las leyes de regímenes especiales (la Ley 25164 que rige para los trabajadores dependientes de la Administración Pública nacional, provincial o municipal, y la Ley 26727 para los empleados agrarios, entre otras) y la ley para el personal de casas particulares (Ley 26844); para los trabajadores por cuenta propia, la Ley 24977 y sus actualizaciones (monotributistas), la Ley 25865 (monotributistas sociales) y la Ley 18038 (autónomos).

trabajador mismo, en el caso de los trabajadores por cuenta propia. En consecuencia, y a diferencia de lo que ocurre en otros países de Latinoamérica, en la Argentina todo el trabajo informal representa un incumplimiento de las leyes.

Como se mencionó anteriormente, los trabajadores de la Argentina se dividen en asalariados y trabajadores por cuenta propia (que incluyen a varias categorías que se describirán en este trabajo). Todos se encuentran protegidos por la Constitución nacional (art. 14 bis) y diversas leyes, como la Ley de Contrato de Trabajo. Como se puede ver en el cuadro 1, ambas categorías —asalariados y cuentapropistas— comprenden a trabajadores informales, que no cotizan a la seguridad social.

Los trabajadores asalariados formales gozan de varios beneficios, tales como condiciones dignas y equitativas de labor, jornada de trabajo limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa³, salario mínimo vital y móvil, igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de la empresa, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleo público, organización sindical libre y democrática, derecho de huelga, seguro social obligatorio⁴, jubilaciones y pensiones móviles, y seguro de riesgos del trabajo (que proveen las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART)). A los empleados públicos les corresponde una ley especial, pero gozan de beneficios parecidos a los de los asalariados formales. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia formales gozan de acceso a servicios de salud y a una jubilación o pensión de retiro.

Cuadro 1. Tipología de trabajadores en Argentina

	Asalariados	Formales	Trabajadores del sector privado Trabajadores del sector público Trabajadores remunerados del hogar Otros
		Informales	
Trabajadores	Cuentapropistas	Formales	Monotributistas Monotributistas sociales Autónomos
		Informales	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La categoría “otros” comprende regímenes de menor importancia tales como el empleo temporario (“golondrina”) en época de cosechas agrarias.

Los beneficios que los trabajadores formales obtienen de la seguridad social y la legislación laboral dependen de su categoría de asalariados o de trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, el actual esquema de protección social de la Argentina es más amplio que lo señalado

³ La retribución justa, que puede ser superior al salario mínimo, debe ser un ingreso decoroso que permita la subsistencia del trabajador y de su núcleo familiar dependiente, y que contemple tanto el tiempo invertido como la calidad (especializada o no) de la tarea; el esfuerzo y la dedicación desplegados (en el orden físico e intelectual); las condiciones de trabajo (climáticas, higiénicas o de peligrosidad, entre otras), y el producto de ese trabajo (Caubet, 2008).

⁴ La salud no estaría contemplada explícitamente en la Constitución, aunque se pueden tomar varios artículos (incluida esa sección del artículo 14) y tratados internacionales para considerarla como un derecho fundamental (Donato, 2017).

anteriormente, por dos motivos. En primer lugar, existe un grupo de programas para trabajadores informales —y desempleados— que brindan cobertura de salud y un eventual acceso a pensiones de retiro. En segundo lugar, existe un conjunto de programas para los trabajadores con ingresos inferiores a la línea de pobreza, independientemente de que sean formales o informales. En consecuencia, el acceso a la protección social en la Argentina depende de la condición laboral de los trabajadores, formales o informales, y de su nivel de ingresos.

2.1. Programas de seguridad social para trabajadores formales

Los costos y las cargas impositivas asociadas con los asalariados formales, los monotributistas, los monotributistas sociales y los autónomos son muy variados, como puede apreciarse en el cuadro 2. En el cuadro 3 se presentan con mayor detalle las alícuotas específicas correspondientes a los asalariados.

Cuadro 2. Aportes y contribuciones a la seguridad social en Argentina, 2018

Categoría	Límite de ingresos	Monto aportado (en porcentajes)	Otros impuestos
Asalariados en empresas privadas	Mayor que el salario mínimo	41% de los salarios, incluido el aporte a la obra social (seguro de salud) Cuota de la aseguradora de riesgos del trabajo (ART)	Aseguradoras de riesgos del trabajo, impuesto a las ganancias si ingreso superior al límite (80.000 pesos argentinos mensuales, aproximadamente)
Autónomos	Más de 896.043,90 pesos argentinos, o, si la recategorización se produjo al superar los ingresos máximos del monotributo, se debe permanecer por tres años en la categoría de autónomos	Aportes categoría II: 2.243 pesos argentinos 21% de impuesto al valor agregado (IVA) Salud: la cuota promedio de una prepaga: 4.000 pesos argentinos	Impuesto a las ganancias, un 35% de los ingresos después de deducciones impositivas (sobre el ingreso neto)
Monotributistas (prestadores de servicios) ^a	Hasta 896.043,90 pesos argentinos (aproximadamente 80 salarios mínimos al año)	Entre 87,4 y 3.584,17 pesos argentinos Los aportes a jubilación y salud son opcionales (si ya contribuyen como asalariados) Jubilación: entre 384,02 y 748,34 pesos argentinos Salud: 536,35 pesos argentinos	Exentos de impuesto a las ganancias (renta)
Monotributistas sociales	Hasta 107.525,27 pesos argentinos (9,5 salarios mínimos al año)	268,17 pesos argentinos (único impuesto) (un 2,3% del salario mínimo)	Exentos de impuesto a las ganancias (renta)
Trabajadores remunerados del hogar	Salarios por hora y mensuales regulados especialmente para el sector	Entre 188 y 811 pesos argentinos por mes según número de horas trabajadas por semana (incluye la cuota de la aseguradora de riesgos del trabajo (ART))	Exentos de impuesto a las ganancias (renta)

Fuente: Elaboración propia en base a Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Nota: En el cuadro se presentan valores de 2018. Se consideró un salario mínimo mensual de 11.300 pesos argentinos y un salario mínimo horario de 56,30 pesos argentinos. Los aportes según categorías del monotributo pueden consultarse en Administración Federal de Ingresos Públicos, “Categorías del monotributo”, AFIP, s/f, www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp. Las categorías de los trabajadores autónomos pueden consultarse en Administración Federal de Ingresos Públicos, “ABC-Consultas y respuestas frecuentes sobre normativa, aplicativos y sistemas”, AFIP, 19 de marzo de 2021, www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=4890740. Los valores vigentes para los trabajadores autónomos según categoría pueden consultarse en Administración Federal de Ingresos Públicos, “Categorías y aportes”, AFIP, s/f, <https://www.afip.gob.ar/autonomos/categorias-y-aportes/>.

^a Existe una categoría de monotributistas que abarca la venta de bienes realizada por empresas de muy baja facturación.

Cuadro 3. Aportes y contribuciones de los asalariados formales (en porcentajes del sueldo bruto) en Argentina, 2018

Contribuciones	Empleador	Trabajador	Total
Aportes ^a	16,0%	11,0%	27,0%
INSSJP (PAMI)	2,0%	3,0%	5,0%
Obra social (seguro de salud)	6,0%	3,0%	9,0%
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	-	1,5%
Total	25,5%	17,0%	42,5%
Seguro de vida obligatorio	11,28 pesos argentinos (un 0,1% del salario mínimo mensual)	-	\$11,28
Aseguradora de riesgos del trabajo (ART)	Según ART y actividad, de menos del 1% al 17%	-	

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/buscastrabajo/conocetusederechos/salario>

Nota: La sigla INSSJP refiere al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI, sigla que remite al Programa de Asistencia Médica Integral. El PAMI es el seguro médico que brinda asistencia médica integral a la población jubilada, pensionada y discapacitada. El Fondo Nacional de Empleo cubre el seguro de desempleo.

^a El rubro aportes comprende principalmente las contribuciones destinadas a las jubilaciones y pensiones. Las asignaciones familiares están a cargo del empleador. Los aportes incluyen recursos para las asignaciones familiares, pero no es posible identificar su fuente de financiamiento exacta a partir de la información existente. De todas maneras, las asignaciones operan como un subsidio cruzado. Los porcentajes destinados a la jubilación comprenden también los aportes destinados a pensiones por invalidez y pensiones para los cónyuges en caso de muerte del trabajador o jubilado.

Además, los asalariados formales gozan de los siguientes beneficios adicionales:

- **Aguinaldo:** en el mes de junio y luego en el mes de diciembre se abona un 50% de la mayor remuneración mensual devengada en el semestre.
- **Vacaciones:** para determinar la extensión de la licencia anual se tiene en cuenta la antigüedad en el empleo.
- **Licencias por enfermedad** (de hasta 3 meses al año si la antigüedad en el trabajo es menor que 5 años y de hasta 6 meses si la antigüedad es mayor que 5 años); por nacimiento de hijos o hijas en el caso de los hombres (2 días corridos); por maternidad (90 días corridos); por matrimonio (10 días corridos); por fallecimiento del cónyuge o conviviente, hijos o padres (3 días corridos); por fallecimiento de hermanos o hermanas (1 día), y por examen (2 días corridos por examen, con un máximo de 10 días por año calendario).
- **Asignaciones familiares:** transferencias de ingresos para trabajadores con ingresos mensuales inferiores a 83.917 pesos argentinos para el total del grupo familiar, y un tope máximo de ingresos por cada integrante del grupo familiar de 41.959 pesos argentinos (en 2018), financiadas con aportes patronales.

Los trabajadores por cuenta propia no reciben ninguno de los beneficios antes enumerados, a excepción del seguro de salud y la jubilación o pensión.

2.2. Indemnizaciones por despido

El monto de las indemnizaciones por despido es igual a un sueldo por cada año trabajado, a lo que se suman adicionales por vacaciones y preaviso, entre otros conceptos. Desde fines de 2019 rige en el país la doble indemnización⁵, una medida que fue prorrogándose hasta la actualidad. Las indemnizaciones poseen un alto nivel de litigiosidad, lo que representa un pasivo contingente importante para muchos empleadores. Las causas justificadas comprenden el incumplimiento laboral del trabajador, que hace imposible continuar el vínculo laboral. No existe una lista precisa de las acciones comprendidas dentro de la categoría de incumplimiento laboral, y los despidos con causa justificada son generalmente llevados a juicio a fin de que sean considerados como despidos con causas no justificadas. Los tribunales laborales en su mayoría dictan fallos favorables a los empleados y es prácticamente imposible despedir personal sin abonar las correspondientes indemnizaciones. Los despidos sin causa justificada se producen cuando el empleador opta por disolver el vínculo sin motivo o por uno ilegítimo. En el marco de la legislación vigente y la jurisprudencia, resulta muy difícil para las empresas ajustar su nivel de empleo cuando hay crisis de la demanda o cuando se requiere implementar cambios tecnológicos. Las contrataciones formales tienen carácter permanente, lo que otorga rigidez al sistema.

2.3. Salario mínimo

El salario mínimo —que se examinará con más detalle en la sección sobre el mercado de trabajo— es un derecho constitucional para asalariados regulado por las leyes 20744 y 24013. Registra subas periódicas, pero no es un valor de referencia para los salarios promedio actuales, como se explicará más adelante. Los trabajadores remunerados del hogar poseen una escala salarial propia, que generalmente sigue la evolución del salario mínimo. Es un valor de referencia nacional, con un mínimo horario (para las personas que trabajan por un número de horas que no llegan a constituir una jornada completa) y un mínimo mensual.

2.4. Seguridad social

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se encuentra a cargo de administrar la Seguridad Social, definida como el “conjunto de instituciones que tiene como objetivo la protección de las personas frente a determinadas contingencias, como ser la vejez, la enfermedad, la imposibilidad laboral y la vulnerabilidad social, entre otras”⁶ (ANSES). En el país coexisten diversos sistemas de seguridad social integrados por distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. A su vez, existen subsistemas que comprenden a diferentes asociaciones profesionales, y a los trabajadores de los bancos estatales, de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad, junto con otros subsistemas de menor dimensión (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2020). Al mismo tiempo, el sistema de seguridad social se encuentra bajo la órbita de dos ministerios, según las contingencias a

⁵ La doble indemnización ha sido implementada en diversas oportunidades en el pasado con la finalidad de “evitar despidos”. En caso de producirse un despido formal, debe abonarse el doble de lo estipulado por la Ley de Contrato de Trabajo.

⁶ <https://www.anses.gob.ar/>

cubrir. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene bajo su órbita al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), las asignaciones familiares, el Seguro de Desempleo y el Sistema de Riesgos del Trabajo. Por su parte, el Ministerio de Salud tiene a su cargo el Sistema Nacional del Seguro de Salud conformado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) —más conocido como PAMI, sigla que remite al Programa de Asistencia Médica Integral— y las obras sociales nacionales (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2020). Su labor se complementa con los servicios prestados por el sistema público de salud mediante los hospitales públicos de gestión descentralizada y por el sistema privado de salud mediante las empresas de medicina prepaga.

El sistema de jubilaciones y pensiones ha sufrido una gran cantidad de reformas erráticas, como las privatizaciones, la introducción de un mercado de capitalización administrado por empresas privadas (las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP)) a mediados de la década de 1990, la reestatización compulsiva en 2008 y sucesivas moratorias que permitieron ampliar la cobertura hacia población con menores o nulos aportes. A lo anterior también se sumaron fórmulas de ajuste sucesivas que alteraron periódicamente el valor de los beneficios.

Desde 2008 las jubilaciones y pensiones son financiadas mediante un régimen de reparto PAYG administrado por la ANSES. En el cuadro 4 se mencionan los regímenes de jubilaciones y pensiones administrados por la ANSES y la cantidad de aportantes al sistema. Entre los asalariados existe una gran cantidad de regímenes especiales para los distintos tipos de trabajadores (sector público y fuerzas armadas, régimen general, trabajadores remunerados del hogar y otros regímenes especiales).

Cuadro 4. Cantidad de aportantes según regímenes administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social en Argentina, 2020

Tipo de regímenes	Cantidad de aportantes
Regímenes jubilatorios y pensiones para actividades en relación de dependencia (asalariados y cuentapropistas)	7.395.607
General	6.701.873
Ordinario	5.543.478
Diferenciales	763.653
Trabajadores remunerados del hogar	394.742
Especiales ^a	612.439
Regímenes para cuentapropistas	2.401.404
Autónomos	391.923
Monotributo	1.647.507
Monotributo social	361.974
Total	9.797.011

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020).

Nota: Los datos sobre la cantidad de población aportante corresponden al mes de marzo de 2020.

^a Los regímenes especiales incluyen, entre otros, a docentes universitarios y no universitarios, investigadores científicos y tecnológicos, y empleados del Poder Judicial.

Los requisitos para acceder a una jubilación o pensión en la Argentina dentro del régimen general son los siguientes: tener 60 años en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los hombres, y contar con 30 años de servicios con aportes⁷. Las personas que tengan 70 años o más y solo posean 10 años de aportes podrán acceder a la prestación por edad avanzada, y quienes tengan 65 años, no hayan realizado aportes y no cobren ninguna prestación podrán averiguar si les corresponde la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

El trato legal otorgado a los trabajadores que no han podido acumular 30 años de aportes ha variado en el tiempo. En general, dichos trabajadores podían acceder a algún tipo de beneficio menor, ya sea pagando la diferencia o gracias a diversas leyes que establecieron moratorias o perdones, mediante los cuales muchas personas accedieron a una pensión.

Entre 2003 y 2010, principalmente gracias a la implementación de moratorias, la cobertura de las pensiones pasó del 68% al 90% de la población en edad de cobrar una pensión o jubilación, independientemente de que las personas beneficiarias hubieran aportado o no⁸. La última moratoria tiene un costo superior al 2% del PIB anual. No se cuenta con información detallada sobre la cantidad de años cotizados previamente (es decir, antes de sumarse a la moratoria) por la población que se adhirió a esa medida, y además los datos acerca de la cantidad de años de aportes de las personas que accedieron a la moratoria no son públicos. Se cree que en su mayoría la moratoria favoreció a personas con escasos o nulos aportes⁹ (Bosch y Guajardo, 2012)¹⁰.

2.4.1. Trabajadores por cuenta propia

Los trabajadores por cuenta propia se clasifican en tres categorías: autónomos, monotributistas y monotributistas sociales. La diferencia entre las categorías depende del ingreso bruto de los individuos (véase el cuadro 2). Los trabajadores independientes no tienen los mismos derechos que los asalariados, a excepción de la cobertura de salud y el derecho a acceder a una jubilación o pensión. Como se verá a continuación, la carga impositiva para los autónomos es muy alta respecto de las otras categorías. Para los monotributistas, el límite de facturación anual en 2018 fue de 896.043,90 pesos argentinos (equivalentes a 48.434,8 dólares por año según valores de 2018) para los trabajadores que ofrecen servicios, y de 1.344.065,8 pesos argentinos (equivalentes a 72.652,2 dólares) para la venta de bienes. En el caso de los monotributistas sociales, el límite de facturación fue de 107.525,27 pesos argentinos (equivalentes a 5.812,2 dólares).

⁷ Los siguientes rubros tienen regímenes especiales que pueden imponer distintos requisitos: personal embarcado; estibadores portuarios; aeronavegantes; personal del servicio doméstico; trabajadores de la industria de la construcción; trabajadores agrarios; retirados militares, de Prefectura, Gendarmería o Policía; productores de seguros; docentes universitarios, e investigadores científicos.

⁸ Las moratorias han sido variadas y discrecionales en el pasado, se han basado en diferentes legislaciones y han conllevado diversos beneficios a lo largo del tiempo. La más importante ha sido la última, que confiere beneficios cercanos al pago de una pensión mínima —con algunos descuentos pagados en cuotas (en la última fueron 60 cuotas)— para personas que no hayan cotizado durante todos los años necesarios para jubilarse o pensionarse. Los incentivos a cotizar para los trabajadores formales con bajos ingresos son escasos, puesto que históricamente se ha podido acceder a los beneficios con historias de cotización muy irregulares.

⁹ Informalmente esta moratoria es conocida como “la jubilación de las amas de casa”, lo que da a entender que las personas beneficiarias no han cotizado.

¹⁰ Véase el gráfico A4.1 del anexo 4 en que se presentan datos sobre los años de aportes.

El régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores por cuenta propia es mucho más desventajoso que el que cubre a los asalariados formales. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia perciben jubilaciones o pensiones que se ubican cerca de la jubilación mínima, equivalente a 0,82 salarios mínimos en 2018. Los años de aportes son los mismos que se exigen a los asalariados formales, y un mismo individuo puede recibir más de una pensión si aportó como asalariado y como trabajador por cuenta propia.

En materia de salud, los servicios de atención que reciben los trabajadores por cuenta propia son de menor calidad, y los trabajadores por cuenta propia de altos ingresos, que pertenecen en su mayoría al régimen de autónomos, pagan un servicio de medicina privada. Por su parte, los asalariados formales eligen su servicio de salud y los monotributistas formales tienen acceso a un servicio de salud de una obra social específica, pudiendo complementar pagos y obtener un servicio de medicina privada.

2.5. Regímenes especiales¹¹

Existen varios regímenes especiales para los empleados rurales, los trabajadores remunerados del hogar, y los trabajadores de la construcción, entre otros. A continuación se describen los principales elementos del régimen para trabajadores remunerados del hogar, por su relevancia en términos de empleo.

Los beneficios que perciben los trabajadores remunerados del hogar se asemejan a los de los trabajadores asalariados, con un costo relativamente menor. El régimen es comparativamente simple. Sin embargo, en la actualidad las trabajadoras domésticas registran un alto nivel de informalidad (Ohaco y Vello, 2019; Rodríguez Nardelli, 2016; Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, 2018). En el cuadro 5 se muestra la baja tasa de formalidad del régimen de trabajadores remunerados del hogar.

Cuadro 5. Situación laboral de los trabajadores remunerados del hogar según sexo (en número de trabajadores) en Argentina, 2018

	Informales	Formales	Total	Trabajadores informales (en porcentajes)
Hombres	18.393	2.648	21.041	87%
Mujeres	650.551	213.223	863.774	75%
Total	668.944	215.871	884.815	76%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Nota: En el cuadro se presentan datos correspondientes a los centros urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares 2018. No se cuenta con información sobre trabajadores remunerados del hogar rurales.

El otro régimen especial importante es el que comprende a los trabajadores de la construcción, principalmente porque tiene un sistema de indemnización con montos y litigiosidades mucho más reducidas y con menor litigiosidad que el régimen general. Sin embargo, la tasa de informalidad en este sector es muy alta, como puede apreciarse en el cuadro 6.

¹¹ En el anexo 1 puede consultarse la lista de los regímenes especiales.

Cuadro 6. Situación laboral de los trabajadores del sector de la construcción según sexo (en número de trabajadores) en Argentina, 2018

	Informales	Formales	Total	Trabajadores informales (en porcentajes)
Hombres	432.679	193.492	626.171	69%
Mujeres	12.799	17.551	30.350	42%
Total	445.478	211.043	656.521	68%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Nota: En el cuadro se presentan datos correspondientes a los centros urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares 2018. No se cuenta con información sobre trabajadores remunerados del hogar rurales.

2.6. Salud

Los trabajadores asalariados formales y los trabajadores por cuenta propia formales (monotributistas, autónomos y monotributistas sociales) pueden acceder al sistema de obras sociales. Los trabajadores asalariados de altos ingresos pueden además optar por seguros de salud privados (conocidos como empresas de medicina prepaga), puesto que la ley permite que la totalidad de sus aportes se canalicen al pago de dichos servicios de medicina (se hace referencia al 9% de los aportes que se menciona en el cuadro 3). Los trabajadores por cuenta propia tienen acceso a obras sociales con niveles de prestaciones diferenciales de acuerdo con el nivel de ingresos. Los niveles más altos (autónomos y monotributistas de las categorías más altas) pueden derivar aportes al pago de un seguro de salud privado, que es complementado con pagos realizados directamente por los trabajadores a las empresas de medicina prepaga.

El esquema actual para trabajadores que realizan sus pagos en el sistema de salud no público deja a los trabajadores formales (asalariados y trabajadores por cuenta propia) de menores ingresos en obras sociales, mientras que los de altos ingresos tienen la opción de desviar sus aportes para adquirir seguros privados. Esto debilita los subsidios cruzados dentro del sistema de salud (excluida la salud pública que se examina más adelante), y reduce la financiación de las obras sociales y la función de agregación de riesgo del sistema de salud para los trabajadores formales.

Las prestaciones del sector de la salud para los empleados formales son muy variadas, siendo de más baja calidad para los individuos con menores ingresos. Los trabajadores que perciben menores ingresos reciben atención en una extensa red de puestos de salud y clínicas que en su mayoría están a cargo de sindicatos. La calidad de la atención que brindan esos centros es variable. Existen hospitales y clínicas privadas que brindan servicios tanto a las obras sociales como a los seguros de salud, con algunas restricciones para las primeras. También hay clínicas y centros de análisis y de servicios médicos que operan exclusivamente con seguros privados. En resumen, se trata de un sector muy heterogéneo en que la calidad de la prestación suele estar relacionada con los ingresos de los trabajadores formales.

Los asalariados formales realizan contribuciones salariales al PAMI, la obra social que presta cobertura a la población jubilada y pensionada, independientemente de que dicha población haya obtenido su jubilación o pensión luego de haber aportado la totalidad de los años requeridos por ley o mediante programas de moratorias. En este sentido, la salud de la

población jubilada funciona en gran medida como un sistema PAYG financiado en parte por los trabajadores asalariados formales. Todas las personas jubiladas y pensionadas tienen acceso al PAMI.

Los trabajadores informales tienen acceso al sistema de salud pública, que también es muy heterogéneo. Mientras que el plantel del personal de salud suele ser muy bueno en la red de hospitales nacionales, acceder a la atención primaria es un proceso muy burocrático: los turnos son difíciles de conseguir y para acceder al servicio es preciso enfrentar largas esperas. Sin embargo, la red de hospitales públicos tiene cobertura nacional y brinda buena atención en casos complejos¹².

Cuadro 7. Composición y financiamiento del sistema de salud en Argentina, 2019

Sistema	Población afiliada o usuaria	Financiamiento (en porcentajes del PIB)
Público	15,0 millones	2,7% (financiado mayormente con tributación general) ^a
Seguridad social	27,6 millones	3,9% (financiado con aportes de empresas y trabajadores)
Obras sociales nacionales	15,4 millones	
Obras sociales provinciales	7,1 millones	
INSSJP (PAMI) ^b	5,0 millones	0,28% (financiado en parte con las contribuciones de los asalariados formales y rentas generales)
Privado	6,0 millones	2,8%
Total	53,6 millones^c	

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Secretaría de Gobierno de Salud (2019).

^a Véase el gráfico A2.1 del anexo 2. El 2,7% del PIB destinado a los servicios públicos de salud se financia en gran parte con recursos de la tributación general. No fue posible identificar con precisión las proporciones aportadas por los gobiernos nacionales y subnacionales. Por otro lado, en ocasiones los servicios públicos prestan servicios a trabajadores formales y reciben recursos en contraparte. El 2,7% del PIB constituye, por tanto, una sobreestimación del gasto público en salud que se hace en favor de los trabajadores informales. No fue posible obtener datos de esas transferencias, pero es sumamente improbable que excedan un 0,5% del PIB. Se puede estimar que al menos un 2,2% del PIB se destina a prestar servicios de salud gratuitos a los trabajadores informales y a aquellos que no participan de la fuerza de trabajo.

^b La sigla INSSJP refiere al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI, sigla que remite al Programa de Asistencia Médica Integral. El PAMI, con más de 5 millones de beneficiarios, es el seguro médico que brinda asistencia médica integral a la población jubilada, pensionada y discapacitada.

^c La suma de la población beneficiaria es mayor que la población total de la Argentina, debido a que hay personas que están registradas en más de un sistema.

¹² A pesar del marcado deterioro de la atención primaria, hay una alta demanda de atención en los hospitales públicos debido a la calidad de los trabajadores de salud de ese sistema y de muchos pacientes con patologías complejas. Los hospitales de niños, por ejemplo, son referentes regionales, y brindan atención a muchos niños y niñas que podrían atenderse en instituciones privadas. Las residencias médicas más codiciadas suelen pertenecer a hospitales públicos, más allá de unos pocos centros privados de excelencia. Sin embargo, para la realización de estudios de rutina y servicios relacionados, las prestaciones de las obras sociales suelen ser mejores que las del sector público.

En el cuadro 7 se muestran las coberturas de cada uno de los subsistemas del sistema de salud. Como puede apreciarse, el mayor sistema es el de las obras sociales, que incluyen al PAMI, pero la participación de los sistemas público y privado son importantes también. La calidad de las prestaciones de las obras sociales y del PAMI es muy variada.

2.7. Aseguradoras de riesgos del trabajo

Las aseguradoras de riesgos del trabajo son contratadas por los empleadores para que brinden cobertura en el caso de que se produzca un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Adicionalmente proveen asesoramiento a los empleadores para promover la reducción de los riesgos.

2.8. Asignaciones familiares

Las asignaciones familiares son un sistema contributivo que beneficia a los trabajadores asalariados formales con un nivel de ingresos mensuales por debajo de 83.917 pesos argentinos para todo el grupo familiar (aproximadamente 8 salarios mínimos en 2018), siempre que ninguno de los miembros del hogar perciba un ingreso mensual superior a 41.959 pesos argentinos. Estas asignaciones se financian, entre otros recursos, con contribuciones a cargo de los empleadores y contribuciones a cargo de los responsables del pago de las prestaciones previstas por la Ley de Riesgos del Trabajo (parte de lo que recaudan las aseguradoras de riesgos del trabajo). En el sector de los asalariados formales, las asignaciones familiares constituyen un subsidio cruzado de los trabajadores de altos ingresos en favor de los de bajos ingresos, con una participación en el PIB del 0,54%. Los trabajadores por cuenta propia no tienen derecho a las asignaciones familiares, pero los cuentapropistas de bajos ingresos pueden acceder a la Asignación Universal por Hijo, como se verá más adelante.

2.9. Seguro de desempleo

El seguro de desempleo, que incluye prestaciones médico-asistenciales, tiene una duración que depende del tiempo de cotización de los asalariados formales en el Fondo Nacional del Empleo. Los requisitos para cobrarlo son estar desempleado, estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social, y haber aportado al Fondo Nacional de Empleo durante un período de seis meses durante los tres años anteriores a la finalización de la relación laboral, independientemente del lugar de trabajo.

La cuantía de la prestación por desempleo otorgada a un trabajador será calculada como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo¹³. Las prestaciones del seguro de desempleo son bajas y de duración

¹³ El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro meses de la prestación será fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (del quinto al octavo mes, un 85%; del noveno al doceavo mes, un 70%). En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo ni superior al máximo que a ese fin determine el mismo Consejo. El marco regulatorio consiste en la Ley 24013. Los valores actualizados de septiembre de 2018 establecían un mínimo de 2.488,85 y un máximo de 3.982,17 pesos argentinos.

limitada, con un máximo de seis meses solo para los trabajadores asalariados formales.

El seguro de desempleo es poco eficaz, porque en la práctica las indemnizaciones por despido hacen que no se produzcan despidos ante crisis transitorias, siendo el empleo informal el mecanismo de ajuste ante dichas crisis.

3. Funcionamiento de los mercados laborales

Los mercados laborales han sufrido importantes transformaciones en términos de las tasas de formalidad y cobertura. En el cuadro 8 se presenta la distribución de los trabajadores activos por categoría, correspondiente al segundo semestre de 2018. Los datos que se muestran allí son una estimación, puesto que no se puede calcular el porcentaje de trabajadores por cuenta propia informales en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En la nota que acompaña al cuadro 8 se explica cómo se realizaron las estimaciones y se aclara que solo se consideró a la población urbana.

Cuadro 8. Composición de la población económicamente activa (en número de personas) en Argentina, 2018

	PEA según datos de la EPH 2018	Trabajadores (en porcentajes de la PEA)	PEA expandida
Activos	12.974.031	100,0%	20.759.034
Asalariados	8.786.600	67,7%	14.058.956
<i>Formales</i>	5.727.893	44,1%	9.164.887
Trabajadores privados	3.720.961	28,7%	5.953.705
Trabajadores del sector público	1.790.168	13,8%	2.864.349
Trabajadores remunerados del hogar	216.764	1,7%	346.832
<i>Informales</i>	3.058.707	23,6%	4.894.069
Trabajadores privados	2.169.749	16,7%	3.471.696
Trabajadores del sector público	212.740	1,6%	340.394
Trabajadores remunerados del hogar	676.218	5,2%	1.081.979
Cuentapropistas	2.488.468	19,2%	3.981.661
Régimen impositivo simplificado (monotributistas y monotributistas sociales) ^a	1.149.760	8,9%	1.839.669
Régimen general (autónomos) ^a	306.651	2,4%	490.656
Informales ^a	1.032.056	8,0%	1.651.336
Empleadores	466.522	3,6%	746.456
Trabajadores no remunerados	58.298	0,4%	93.279
Desocupados	1.174.143	9,0%	1.878.682

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Nota: La sigla PEA refiere a la población económicamente activa y la sigla EPH refiere a la Encuesta Permanente de Hogares 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Los datos expandidos se construyeron con base en datos de la EPH, una encuesta urbana, y datos sobre la población total estimada por el Banco Mundial para 2018. Se considera informales a los trabajadores que reportan no tener derecho a una jubilación en su trabajo.

^a Los cálculos sobre informalidad entre los cuentapropistas constituyen una estimación propia basada en datos disponibles sobre los trabajadores que se encuentran inscriptos en el régimen y los que actualmente están cotizando.

Cuadro 9. Aportantes según régimen laboral (en número de aportantes) en Argentina, 2010-2018

Fecha	Total de aportantes	Relación de dependencia	Trabajo en casas particulares	Autónomos	Monotributo
Diciembre de 2010	8.861.123	6.732.890	369.480	488.405	1.378.244
Diciembre de 2011	9.234.840	6.986.513	360.350	509.664	1.495.332
Diciembre de 2012	9.356.539	7.002.896	371.066	524.774	1.574.332
Diciembre de 2013	9.700.529	7.071.013	436.501	547.311	1.770.491
Diciembre de 2014	9.720.306	7.095.070	408.624	537.763	1.804.690
Diciembre de 2015	9.865.313	7.202.667	415.870	544.507	1.834.413
Diciembre de 2016	9.943.146	7.169.179	435.009	559.081	1.911.324
Diciembre de 2017	10.120.172	7.249.627	442.678	538.987	2.012.922
Septiembre de 2018	9.713.797	7.057.312	431.597	490.656	1.839.669

Fuente: Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018).

Nota: La suma, por filas, de los valores presentados en las últimas cuatro columnas del cuadro no necesariamente se corresponde con el total de aportantes (segunda columna), porque una misma persona puede pertenecer a varios regímenes. La categoría monotributo incluye a los monotributistas sociales.

Las limitaciones de los datos recolectados en la EPH no permiten hacer un cálculo preciso de la informalidad en la Argentina, por no contarse con información sobre la informalidad de los trabajadores por cuenta propia. Según los datos del cuadro 8, en 2018 había 18,04 millones de trabajadores ocupados, sin tomar en cuenta a los empleadores, los desempleados y los trabajadores sin remuneración. De ese total, 11,49 millones estaban en la formalidad y 6,54, en la informalidad, lo que equivale a una tasa de informalidad laboral de un 36%. Sin embargo, en el cuadro 9 solo se contabilizan 9,71 millones de aportantes a la seguridad social. Considerando a esos como los formales, la tasa de informalidad laboral sería de un 47%. Esta última tasa es mayor que la generalmente calculada, la cual, sin embargo, en ocasiones se mide solo sobre el total de los asalariados, no sobre el total de la población ocupada.

De acuerdo con los datos presentados en el gráfico 1 sobre la distribución de los trabajadores según tipo de régimen laboral, la evolución reciente (2012-2019) muestra un relativo estancamiento del empleo privado asalariado alrededor de los 6 millones de trabajadores, y un aumento del número de trabajadores (asalariados) informales. El número de trabajadores por cuenta propia —es decir, los trabajadores independientes autónomos, monotributistas y monotributistas sociales formales e informales— también se ha mantenido relativamente estable en proporción. El empleo público muestra un cierto crecimiento en el período considerado. Además, se observa que, entre los trabajadores por cuenta propia, la gran mayoría integran el régimen del monotributo, categoría que ha crecido en el período de referencia¹⁴.

¹⁴ El régimen del monotributo muchas veces incluye a trabajadores asalariados encubiertos contratados bajo este régimen por su costo vis a vis los trabajadores asalariados: los costos abonados por el empleador al emplear a monotributistas son nulos respecto de los costos que supone contratar personal asalariado. Es importante destacar que las leyes laborales, juicios mediante, muchas veces otorgan indemnizaciones similares a los monotributistas que prueban en los tribunales laborales la existencia de una relación laboral salarial encubierta.

Cuadro 10. Aportes y contribuciones al Sistema Integrado Previsional Argentino según régimen laboral (en millones de pesos argentinos) en Argentina, 2018

Régimen	Aportantes (en número de personas)	Puestos (en número de puestos) Aporte personal	Estimación de aportes y contribuciones destinados al SIPA (en millones de pesos argentinos)		Promedio de aportes y contribuciones destinados al SIPA por aportante (en pesos argentinos)		
			Contribución del empleador	Aporte personal	Contribución del empleador		
Total	9.713.797	10.110.945	25.752	24.351	2.651,1	2.506,9	
Trabajadores en relación de dependencia	General	5.699.902	5.802.696	19.117	19.117	3.311,8	3.354,0
	Diferenciales	788.946	798.362	2.403	2.900	3.045,5	3.675,2
	Especiales	565.722	608.905	2.454	1.976	4.338,2	3.492,3
	Policía y servicio penitenciario provincial transferido	78.831	78.831	206	342	2.617,5	4.334,2
	Casas particulares	431.597	491.826	0	17	0,3	39,9
	Autónomos	490.656	490.656	1.129	-	2.301,0	-
Trabajadores independientes	Monotributo con aporte al SIPA	1.452.528	1.452.528	683	-	470,1	-
	Monotributo sin aporte al SIPA	387.141	387.141	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018).

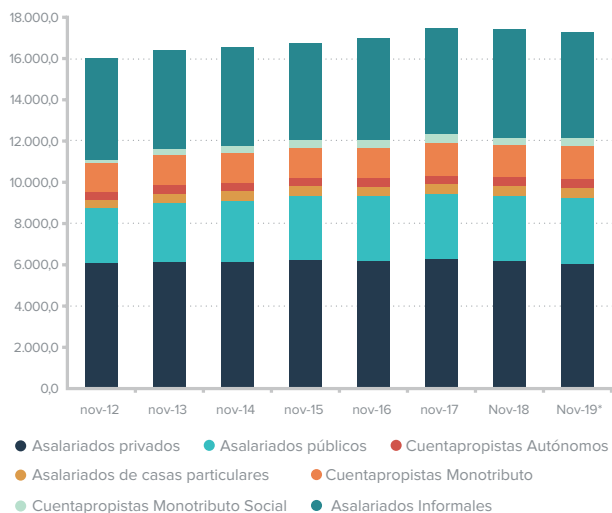
Nota: La sigla SIPA refiere al Sistema Integrado Previsional Argentino.

La informalidad total (asalariados más cuentapropistas) alcanza a un 47% de los ocupados, lo que sugiere que existe una gran evasión por parte de las empresas y que las contribuciones a la seguridad social no son valoradas enteramente por los trabajadores, incluidos los trabajadores remunerados del hogar.

La protección de los asalariados formales es mayor que la del resto de los trabajadores, y la legislación laboral se ha mantenido estable a pesar de los cambios estructurales registrados por el país. La informalidad ha mostrado marcados aumentos, lo cual se ha agudizado durante los últimos años en que el país no ha registrado crecimiento (véase el gráfico 1).

En un contexto de bajo crecimiento y fiscalización muy deficiente, son altos los incentivos a evadir las responsabilidades fiscales tanto entre las empresas como entre los trabajadores, y aumentan entre quienes perciben los salarios más bajos, ya que esos trabajadores solo podrán acceder a pensiones futuras bajas, similares a las que se obtienen con programas de moratorias. En el mismo sentido, las prestaciones de salud correspondientes a los sueldos bajos son muchas veces deficientes y similares a las prestaciones que brinda el sistema de salud público.

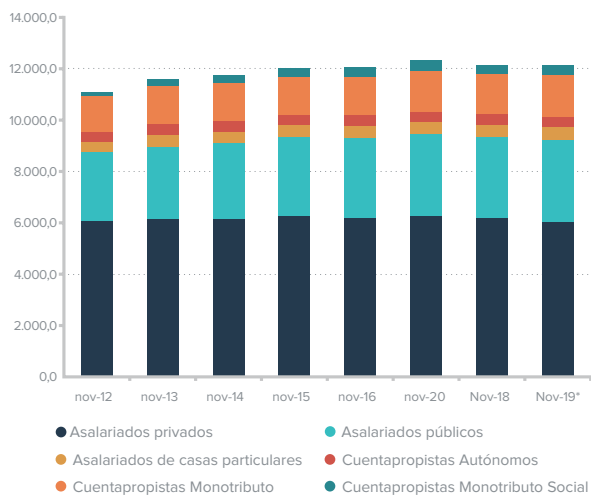
Gráfico 1. Trabajadores según tipo de régimen laboral (en miles de trabajadores) en Argentina, 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2012-2018, y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Nota: Los datos presentados no incluyen a los trabajadores informales por cuenta propia. El número de asalariados informales se calculó a partir de la proporción de asalariados sin derecho a jubilación de la EPH. Dado que es posible integrar varios regímenes laborales al mismo tiempo, una misma persona puede haber sido contabilizada más de una vez.

Gráfico 2. Trabajadores formales según tipo de régimen laboral (en miles de trabajadores) en Argentina, 2012-2018



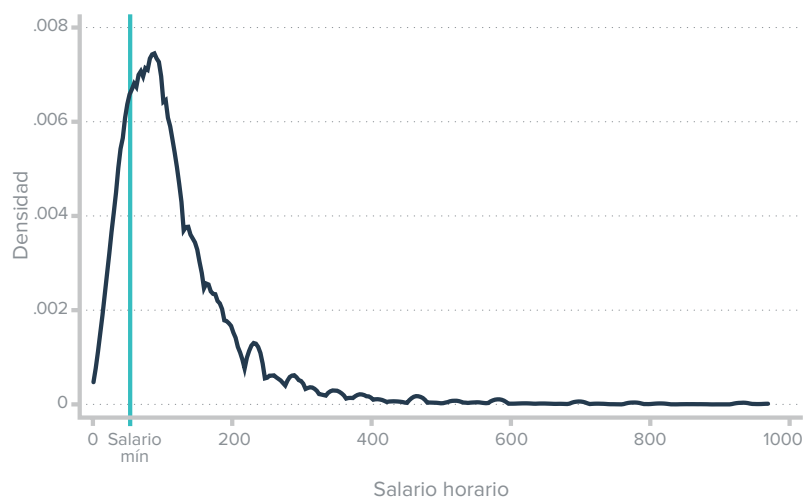
Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Nota: Dado que es posible integrar varios regímenes laborales al mismo tiempo, una misma persona puede haber sido contabilizada más de una vez.

3.1. Salarios mínimos

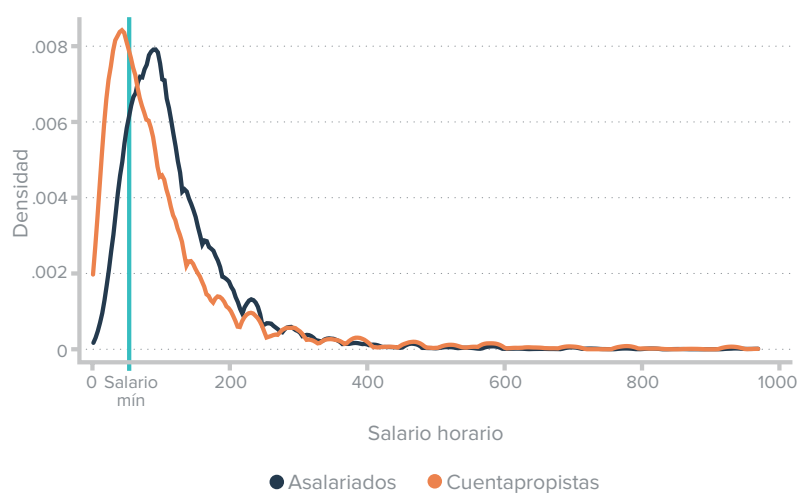
En los gráficos 3, 4 y 5 se muestran distintos salarios o ingresos con relación al salario mínimo. En el gráfico 3 puede apreciarse la distribución de los ingresos horarios y el salario mínimo horario del total de asalariados y cuentapropistas. En los gráficos 4 y 5 puede observarse que, tanto entre los asalariados informales como entre los trabajadores por cuenta propia, el salario mínimo sí pareciera ser un referente en términos de salarios horarios. El salario mínimo en 2018 fue de 11.300 pesos argentinos por mes y de 450,4 pesos argentinos diarios, lo que en diciembre de ese año equivalía a 290,6 y 14,5 dólares, respectivamente.

Gráfico 3. Ingreso horario del total de trabajadores asalariados y cuentapropistas (en pesos argentinos) en Argentina, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

Gráfico 4. Ingreso horario de asalariados y cuentapropistas (en pesos argentinos) en Argentina, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

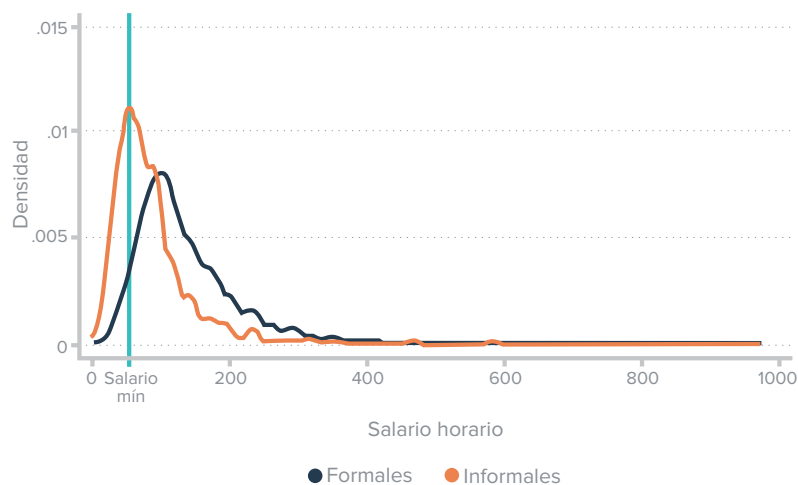
Cuadro 11. Ingreso horario promedio de asalariados y cuentapropistas (en pesos argentinos) en Argentina, 2018

	Ingreso horario promedio (en pesos argentinos)	Trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo (en porcentajes)
Total	123,49	19,4%
Asalariados	125,45	14,5%
Cuentapropistas	116,67	36,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Nota: El ingreso salarial horario es igual al ingreso mensual dividido por el número de horas trabajadas por semana multiplicado por 4. Puede haber personas que no trabajen todas las semanas.

Gráfico 5. Ingreso horario de asalariados según condición de formalidad (en pesos argentinos) en Argentina, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

El salario horario promedio de los trabajadores formales es igual a 142,04 pesos argentinos y un 6,1% de dichos trabajadores perciben un ingreso horario inferior al salario mínimo. Entre los trabajadores informales el salario horario promedio es de 93,86 pesos argentinos, y un 30,6% de ellos perciben un ingreso horario menor que el mínimo.

3.2. Informalidad

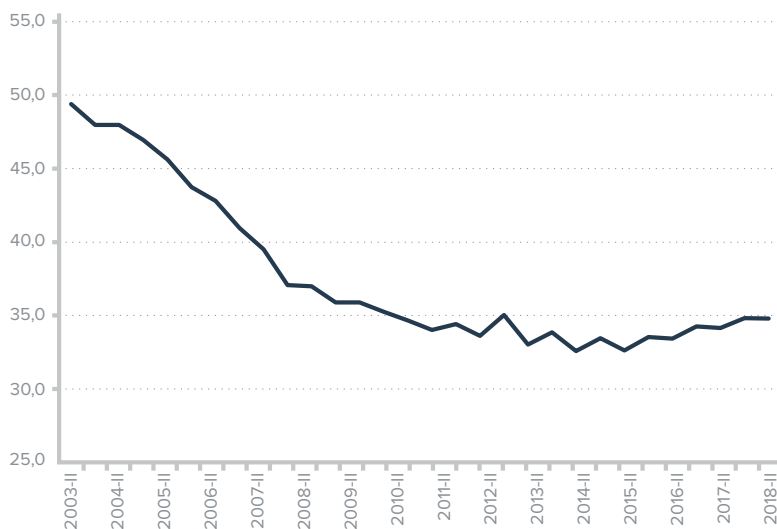
La alta protección de los empleos formales genera un costo importante en varias dimensiones. En primer lugar, las alícuotas impuestas a los empleos asalariados formales y las condiciones de despidos, por ejemplo, dejan fuera a muchos trabajadores de baja productividad, puesto que los beneficios de cotizar para sumar los años de aportes necesarios son inferiores a los costos. En el mismo sentido, las nuevas moratorias que otorgan pensiones a personas que cuentan con pocos o nulos años de aportes generan la expectativa de obtener jubilaciones o pensiones sin haber cotizado. Las transiciones entre la formalidad y la informalidad se sitúan entre un 15% y un 20% por año para los trabajadores asalariados, lo que es un piso

si se consideran las transiciones hacia el trabajo por cuenta propia (véase el gráfico 8). Esto transforma estos futuros beneficios jubilatorios que se alcanzan con una historia de cotizaciones de 30 años, condición que no cumple gran parte de los aportantes. En el gráfico A4.1 del anexo, en que se muestran los años de cotización promedio por edad, puede apreciarse que el promedio de años de aportes se ubica por debajo de 30. Según la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) de 2015, el promedio de años de aportes es de 9,57 entre la población de 24 a 64 años; de 8,26 años entre la población de 15 a 64 años, y de 18,6 años entre la población de 60 a 70 años.

Otra de las razones por las que los beneficios de cotizar durante 30 años para tener derecho a una pensión son menores que los costos derivados del requisito de cotizar consiste en que, dadas las transiciones entre la formalidad y la informalidad, más de la mitad de los trabajadores no alcanzan los años de aportes necesarios. A esto se suma la recurrente implementación de moratorias o perdonos que otorgan beneficios jubilatorios a población con una historia incompleta de cotizaciones¹⁵, lo que resta atractivo a un empleo asalariado formal. De la misma manera, todos los trabajadores que tienen acceso al sistema de obras sociales para el seguro de salud pueden ser atendidos en el sistema público. Otros beneficios asociados al trabajo asalariado, como la percepción de asignaciones familiares, que constituyen un subsidio para la población asalariada formal con niños, se reemplazan fácilmente por la Asignación Universal por Hijo, un programa de transferencias monetarias condicionadas que se examina más adelante en el documento.

Todo lo expuesto anteriormente evidencia que las recurrentes moratorias implementadas son el resultado de una gran desconexión entre la legislación existente y la dinámica del mercado laboral.

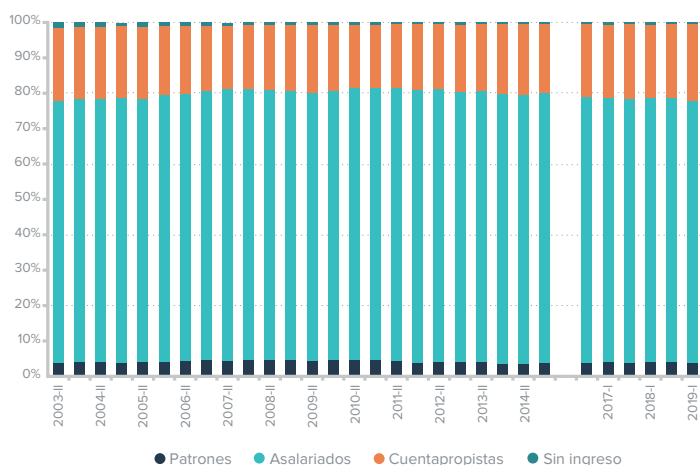
Gráfico 6. Informalidad de trabajadores asalariados (en porcentaje) en Argentina, 2003-2018 – semestres



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)(2021).

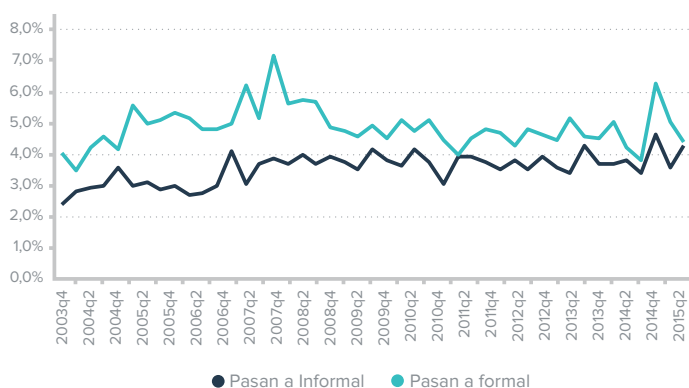
¹⁵ El problema de sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones se desarrolla en la sección 4 de este trabajo.

Gráfico 7. Categorías laborales (en porcentajes) en Argentina, 2003-2019 – semestres



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).(2021)

Gráfico 8. Transiciones de los asalariados entre condiciones de formalidad (en porcentajes) en Argentina, 2003-2015 (trimestres)



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

Nota: La EPH se releva de manera trimestral, con un panel rotativo en que los mismos individuos son consultados un máximo de cuatro veces, dos trimestres corridos, y los mismos trimestres del siguiente año. En el gráfico se refleja el cambio de condición de formalidad para cada persona encuestada, y se presenta el porcentaje de personas que cambiaron de condición en dos trimestres, en comparación con los mismos dos trimestres del año anterior.

Para los trabajadores por cuenta propia, los beneficios y los costos varían principalmente según las categorías. Los autónomos probablemente sean los más castigados, puesto que enfrentan la mayor carga impositiva respecto de los monotributistas (del régimen general y social). Con relación a sus aportes, los trabajadores por cuenta propia acceden a una jubilación más baja que la de los asalariados (si cumplen con el requisito de alcanzar 30 años de cotización) y cuentan con acceso al seguro de salud.

El monto de la pensión otorgada a los trabajadores por cuenta propia es bajo, y los aportes son muy variables de acuerdo con el rango de los ingresos brutos, puesto que existen varias categorías de autónomos y monotributistas. En la actualidad los trabajadores por cuenta propia reciben valores cercanos a la jubilación mínima. El sueldo que se toma como referencia para definir la jubilación es el de los últimos diez años, por lo cual el monto del

beneficio depende de los últimos años de cotización. El sistema es actuarialmente muy injusto para los trabajadores asalariados de altos ingresos que cotizan como cuentapropistas en el momento de jubilarse. Para los asalariados formales de altos ingresos, la prima es alta respecto del beneficio esperado.

La carga tributaria anual de un trabajador autónomo es muy superior a la de un monotributista, lo que constituye un fuerte incentivo a la subdeclaración de ingresos para quedarse en el régimen del monotributo. Los costos de acceso a los servicios de salud también son más elevados para los autónomos, y los servicios de salud son similares. En consecuencia, los trabajadores por cuenta propia tienen muy altos incentivos para subdeclarar ingresos, puesto que los beneficios obtenidos por una más alta facturación son erosionados por una mayor carga impositiva.

Los trabajadores por cuenta propia pueden pertenecer a tres categorías: monotributo social, monotributo y autónomos. Para integrar la categoría del monotributo social, correspondiente al grupo de menores ingresos, los trabajadores, además de tener un ingreso anual inferior a 107.525,27 pesos argentinos (en 2018), deben cumplir con una serie de requisitos adicionales, a saber: no ser propietarios de más de un inmueble o de más de dos bienes muebles registrables, no ser profesionales universitarios, no ser empleadores ni titulares de acciones o de cuotas partes de sociedades comerciales, no ser empleados en relación de dependencia, y contar con ingresos solo provenientes de la actividad económica declarada, sin tener en cuenta las prestaciones compatibles que otorgan los organismos nacionales, provinciales o municipales. Este grupo solo paga una cuota por obra social equivalente a la mitad de la que pagan las personas inscriptas en el monotributo.

Los monotributistas que participan del régimen en su condición de prestadores de servicios debían tener un ingreso máximo de 896.043,90 pesos argentinos en 2018. Sus cargas impositivas y previsionales se calculan de acuerdo con una escala creciente de ingresos, en que el límite de ingresos de la primera categoría coincide con el del monotributo social, pero los monotributistas no están sujetos a las restricciones de ese esquema.

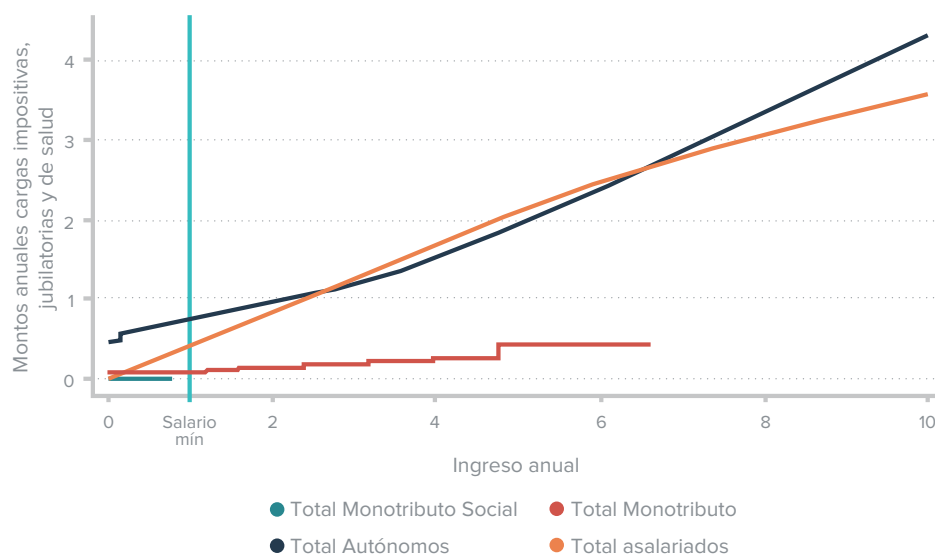
Cuadro 12. Peso de las cargas según régimen laboral (en salarios mínimos) en Argentina, 2018

Régimen	Salario bruto para ganar 1 salario mínimo por mes
Monotributo social (ganan 0,77 salarios mínimos por mes como máximo)	0,79
Monotributo	1,10
Autónomos	1,95
Trabajo asalariado	1,72

Fuente: Elaboración propia.

Si la suma de los ingresos brutos obtenidos en los últimos doce meses supera el límite máximo establecido para ser monotributista, los trabajadores son excluidos de dicho sistema y pasan a integrar automáticamente el régimen de los autónomos o régimen general, por lo que deben pagar el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias. Si un trabajador es excluido del monotributo, no puede regresar a ese régimen por tres años, lo cual explica que existan trabajadores autónomos con ingresos inferiores a los contemplados en el régimen del monotributo.

Gráfico 9. Total de cargas mensuales impositivas, jubilatorias y de salud según régimen laboral (en salarios mínimos) en Argentina, 2018



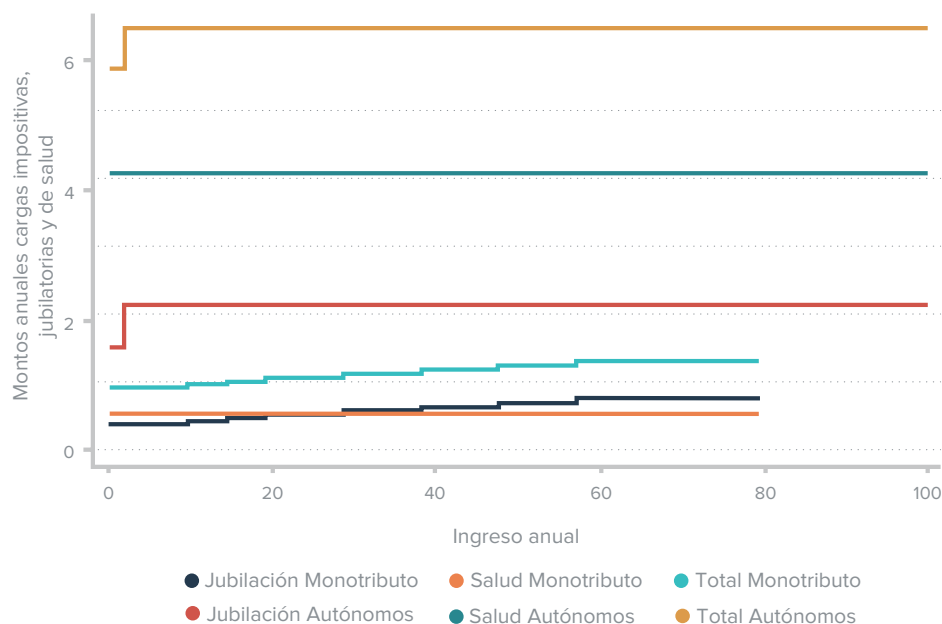
Fuente: Elaboración propia.

No existen grandes incentivos a arbitrar entre ser asalariado formal y cuentapropista formal por parte de los empleados, puesto que, para trabajadores con ingresos más bajos, existen beneficios tales como vacaciones pagas, aguinaldo (un salario extra al año), indemnización por despido y probablemente una jubilación que no será más baja que la que se obtendría como cuentapropista. Lo que sí existe entre los trabajadores por cuenta propia es un alto incentivo a subdeclarar ingresos para permanecer dentro del régimen del monotributo y no pasar al régimen de autónomos, que supone una carga impositiva mucho mayor. De todas las categorías de trabajo formal, desde el punto de vista del trabajador, los autónomos son los que pagan los impuestos más altos.

Las cargas de los asalariados son más altas que las de los monotributistas y los monotributistas sociales. Sin embargo, los asalariados reciben mayores beneficios, tales como vacaciones pagas, 13 sueldos al año e indemnizaciones por despido. Además, quienes perciben salarios más elevados recibirán una jubilación más alta que los monotributistas, en caso de que hayan alcanzado los años de cotización requeridos. Como ya se mencionó anteriormente, la categoría más onerosa, si se considera la relación entre las cargas impositivas y los beneficios, es la de los autónomos (trabajadores por cuenta propia de altos ingresos). A los aportes dirigidos al pago de la jubilación y del servicio de salud se suma el pago del impuesto al valor agregado, que representa un 21% de los ingresos brutos, y del impuesto a las ganancias, que representa un 35% del ingreso neto, con un umbral no imponible más

reducido que el correspondiente a los asalariados formales. La penalización más grande en términos de carga impositiva es el paso del monotributo al régimen de autónomos para los trabajadores por cuenta propia.

Gráfico 10. Cargas anuales jubilatorias y por seguro de salud de trabajadores por cuenta propia (en salarios mínimos mensuales) en Argentina, 2018



Fuente: Elaboración propia.

4. Situación actual del sistema de pensiones

La situación de un mercado laboral estancado o en retracción, con muy baja creación de empleos formales desde 2011, y con escasos incentivos a la formalidad para gran parte de sus participantes, plantea un enorme desafío en términos de la sostenibilidad del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por la ANSES.

El total de aportantes a los regímenes administrados por la ANSES, en marzo de 2020, fue de 9.797.011 personas (un 48% de la PEA). Se considera aportantes a los trabajadores dependientes que son incluidos en una declaración jurada presentada ante las autoridades impositivas y a los trabajadores por cuenta propia que registran al menos un pago en el período anual considerado, excluidos los pagos por realizados en el marco de una moratoria. Si una persona aporta a más de un régimen, se la contabiliza individualmente en cada uno de ellos (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2020)¹⁶.

¹⁶ Si bien no hay datos oficiales acerca del efecto de la COVID-19, se estima que se ha producido una fuerte caída del empleo formal, cuyo resultado será la disminución de los ingresos para financiar pensiones.

El total de personas beneficiarias de una pensión, en marzo de 2020, fue de 5.726.827, y el total de beneficios ascendió a 6.864.705. De ese total, 5.259.726 son jubilaciones (por vejez) y 1.604.979 son pensiones (por viudez o invalidez). Esto representa un 90,5% de la población total de más de 65 años.

Las personas actualmente beneficiarias se dividen entre las que accedieron a una jubilación o pensión antes de 1993 (800.000 personas), las que cumplieron con los años obligatorios para aportar (2,4 millones) y las que accedieron mediante dos moratorias que favorecieron a personas que no contaban con los años de cotizaciones necesarios (3,6 millones). El resto son beneficios otorgados por vejez, invalidez o fallecimiento.

Cuadro 13. Beneficios según tipo de régimen y moratoria (en número de personas beneficiarias) en Argentina, 2001-2018

Año	Total de beneficios			Jubilaciones		Pensiones	
	Total	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria
2001	3.311.686	-	3.311.686	-	1.984.588	-	1.327.098
2002	3.280.487	-	3.280.487	-	1.953.410	-	1.327.077
2003	3.253.009	-	3.253.009	-	1.925.531	-	1.327.478
2004	3.201.506	-	3.201.506	-	1.881.671	-	1.319.835
2005	3.165.336	8.249	3.160.524	8.249	1.852.155	-	1.308.369
2006	3.333.947	189.827	3.144.120	189.380	1.842.055	446	1.302.065
2007	4.460.354	1.385.132	3.075.222	1.377.788	1.790.012	7.345	1.285.210
2008	4.919.396	1.864.229	3.055.167	1.839.418	1.771.744	24.810	1.283.423
2009	5.461.463	2.192.401	3.269.062	2.137.646	1.916.020	54.755	1.353.042
2010	5.672.147	2.415.501	3.256.646	2.324.976	1.899.422	90.525	1.357.224
2011	5.748.858	2.538.526	3.210.332	2.416.197	1.865.138	122.329	1.345.193
2012	5.792.812	2.617.981	3.174.831	2.469.455	1.839.913	148.526	1.334.918
2013	5.834.006	2.668.131	3.165.875	2.505.563	1.826.653	162.568	1.339.222
2014	5.872.678	2.708.714	3.163.964	2.539.028	1.818.718	169.686	1.345.246
2015	6.342.187	3.175.465	3.166.721	3.000.780	1.814.622	174.686	1.352.099
2016	6.657.905	3.477.777	3.180.129	3.293.148	1.818.030	184.629	1.362.099
2017	6.823.951	3.606.851	3.217.100	3.410.195	1.839.491	196.656	1.377.609
2018	6.854.493	3.617.042	3.237.451	3.413.909	1.852.047	203.133	1.385.404

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019).

Las moratorias¹⁷ han sido esquemas recurrentes para que los trabajadores que no habían alcanzado los 30 años de aportes pudieran acceder a los beneficios jubilatorios. En la actualidad es mayor el número de personas que reciben jubilaciones o pensiones gracias a una moratoria que el número de personas que perciben esos beneficios por haber cumplido con los años de aportes obligatorios. La moratoria más grande ha sido reciente (comenzó en 2005) y otorgó beneficios a más de 2 millones de personas, con un costo fiscal anual equivalente al 2% del PIB. El objetivo original era proveer cobertura a trabajadores por cuenta propia con una historia incompleta de aportes, y los años no aportados se descontarían de los beneficios, en cuotas fijas, una vez iniciado el pago de las jubilaciones. Los beneficios jubilatorios de quienes accedieron a la moratoria equivalen como máximo a la jubilación mínima (aproximadamente un salario mínimo en 2018). Se estima que un 90% de la población beneficiaria está constituida por mujeres amas de casa, con aportes prácticamente nulos (World Bank, 2009). En términos de su magnitud total, se estima que la cobertura de las personas mayores elegibles aumentó del 68% en 2003 a más del 90% en 2010, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Si bien los trabajadores con más años de aportes recibieron inicialmente un beneficio levemente mayor, los descuentos por no haber aportado fueron bajos y el beneficio máximo fue equivalente a una jubilación mínima.

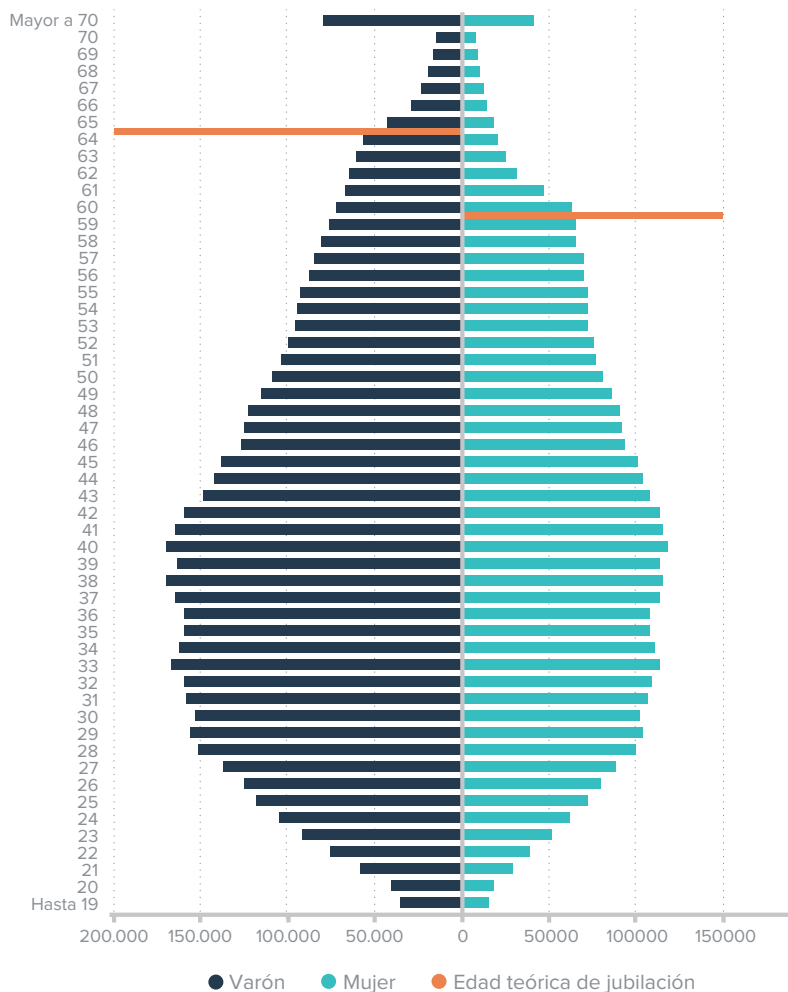
A partir de fines de 2015 los requisitos para acceder a jubilaciones mediante moratorias se volvieron más estrictos. Actualmente existe la Pensión Única del Adulto Mayor para personas mayores de 68 años —o población indígena de más de 65 años— que no tengan ningún ingreso. Sin embargo, dada la historia de reiteradas moratorias, es altamente probable que vuelva a existir un esquema de ese tipo en el país¹⁸.

Si bien la moratoria aumentó enormemente la cobertura, también se produjo un incremento de la informalidad y una reducción del empleo. La moratoria generó una caída del empleo total de 5 puntos porcentuales entre los hombres de 65 a 69 años y de 4,5 puntos porcentuales entre las mujeres de 60 a 64 años, con una reducción de 2,5 puntos porcentuales del empleo formal femenino. Además, creció la proporción de trabajadores informales que reportan cobrar una jubilación o pensión (Bosch y Guajardo, 2012). A la vez, se agudizaron los problemas de sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones. En términos de aportantes, el 59,3% son hombres. Esa relación se invierte en lo que respecta a la población pasiva que poseen beneficios previsionales jubilatorios, ya que, del total de beneficios otorgados, un 67,6% se encuentra a nombre de mujeres, mientras que un 32,4% tiene a un hombre como titular. En lo que respecta a las pensiones, la proporción de mujeres supera el 85%.

¹⁷ En la Argentina siempre hubo moratorias que permitían a los beneficiarios jubilarse con menos años de aportes, pero eran bastante restrictivas. Sin embargo, a partir de 2003 un mayor porcentaje de población con escasos aportes tuvo acceso a esas moratorias, lo que conllevó un alto costo fiscal.

¹⁸ En 2021 ya se está discutiendo una nueva moratoria.

Gráfico 11. Población que aporta a la Administración Nacional de Seguridad Social según sexo y edad (en número de aportantes) en Argentina, 2020



Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020).

En términos de beneficios, el 63,2% de los individuos reciben un beneficio inferior o igual al beneficio mínimo jubilatorio (aproximadamente un salario mínimo en 2018), principalmente por el hecho de que la población accede a los beneficios jubilatorios sin haber cumplido con los años de aportes necesarios, mediante moratorias (véase el cuadro 13).

Los recurrentes cambios de las reglas establecidas para acceder a una jubilación (moratorias, entre otras) y los sucesivos cambios de las fórmulas de ajuste de las jubilaciones y pensiones en un contexto de alta inflación —en los últimos 10 años se realizaron al menos cuatro cambios de los parámetros de ajuste de los haberes jubilatorios— plantean severos problemas a la sostenibilidad de un gasto que equivale al 7,04% del PIB (véase el cuadro 15). El total de los aportes y las contribuciones que financian el sistema PAYG asciende a un 4,9% del PIB, por lo cual el déficit es cubierto con impuestos generales.

Cuadro 14. Beneficiarios de jubilaciones y pensiones según sexo e ingreso (en número de beneficiarios y en porcentajes) en Argentina, 2020

		Varones		Mujeres		
		Jubilaciones	Pensiones	Jubilaciones	Pensiones	
Ingreso	Inferior o igual a la jubilación mínima	Número de beneficiarios	965.275	166.336	2.484.381	724.854
		Porcentajes	43,40%	7,50%	53,60%	15,60%
	Entre 1 y 2 jubilaciones mínimas	Número de beneficiarios	44.206	58.159	466.868	412.389
		Porcentajes	19,90%	2,60%	10,10%	8,90%
	Entre 2 y 4 jubilaciones mínimas	Número de beneficiarios	414.391	13.035	222.491	193.582
		Porcentajes	18,60%	0,60%	4,80%	4,20%
	Entre 4 jubilaciones mínimas y la jubilación máxima	Número de beneficiarios	138.399	1.678	73.505	35.216
		Porcentajes	6,20%	0,10%	1,60%	0,80%
	Entre 1 y 2 jubilaciones máximas	Número de beneficiarios	22.766	312	18.874	3.368
		Porcentajes	1,00%	0,01%	0,40%	0,10%
	Mayor que 2 jubilaciones máximas	Número de beneficiarios	3.419	74	2.403	871
		Porcentajes	0,20%	0,003%	0,10%	0,02%
	Total	Número de beneficiarios	1.986.310	239.594	3.268.522	1.370.280
		Porcentajes		100,00%		100,00%

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020).

Cuadro 15. Costo fiscal de las jubilaciones (en pesos argentinos y en porcentajes del PIB) en Argentina, 2018

	Beneficiarios	Costo fiscal de las jubilaciones	
		En pesos argentinos	En porcentajes del PIB
Jubilaciones y pensiones	6.569.169	1.028.292.732.366,7	7,04%
Sistema nacional	3.030.487	640.394.659.171,2	4,38%
Moratoria	3.538.682	387.898.073.195,5	2,66%
Ex cajas provinciales	128.497	39.286.187.116,1	0,27%

Fuente: Presupuesto de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), 2018.

Cuadro 16. Beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina, marzo de 2020

Sistema de jubilaciones y pensiones		
Activos aportantes		9.797.011
Pasivos beneficiarios		5.726.827
Cantidad de beneficios		6.864.705
Aportantes mujeres		40,6%
Aportantes hombres		59,4%
Beneficiarios mujeres		67,7%
Beneficiarios hombres		32,4%
Recaudación por aportes		-13,4%
Activos por beneficiarios		1,43
Monto promedio		38,1% sueldo activo
Porcentaje beneficiarios iguales o inferiores a la jubilación mínima	Mujeres	69,2%
	Hombres	50,8%

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020).

Nota: De cada 10 mujeres, 9 no cuentan con los años de aportes necesarios para acceder a beneficios jubilatorios en el futuro.

4.1. Programas no contributivos, semicontributivos y para combatir la pobreza

En la Argentina existen diversos tipos de programas: i) programas no contributivos que benefician a toda la población independientemente de su condición en el mercado laboral y sus ingresos; ii) programas semicontributivos, y iii) programas especialmente focalizados en la población pobre, más allá de su condición laboral. En el cuadro 18 se clasifican los programas según su tipo (se considera si cubren a la población pobre o a la no pobre) y de acuerdo con su carácter contributivo, semicontributivo o no contributivo. La población pobre accede a las asignaciones familiares, ya mencionadas, si se trata de asalariados formales; a la moratoria jubilatoria (aunque en este momento no está abierta para nuevos ingresantes de manera masiva); al sistema de salud público; a la Asignación Universal por Hijo, y a otros programas menores (Progresar y Pensión Universal para el Adulto Mayor, entre otros).

Cuadro 17. Condición de pobreza según régimen laboral (en porcentajes) en Argentina, 2018

	Población pobre	Población no pobre
Asalariados formales	12,8%	87,2%
Asalariados informales	37,6%	62,4%
Cuentapropistas	29,5%	70,5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Nota: Se consideró la línea de pobreza oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La población no pobre con empleo formal tiene acceso a seguros de salud, a jubilaciones, a las asignaciones familiares (hasta cierto nivel de ingresos) y al seguro de desempleo. Gran parte de la población no pobre ha accedido a la moratoria jubilatoria. Finalmente, este grupo de población también puede acceder al sistema público de salud.

Entre los programas no contributivos que cubren a la población pobre y no pobre, el más costoso en términos del PIB es el sistema de salud público, con un gasto que representa un 2,7% del PIB, financiado a partir de impuestos generales y algunos copagos individuales de pequeña magnitud. De este modo, las prestaciones del sistema de salud pública están disponibles para quien las demande, si bien son utilizadas en su mayoría por personas sin cobertura de salud y población pobre. En teoría, si una persona con cobertura de salud quiere atenderse en el sector público, puede hacerlo, y los gastos generados serán pagados por su cobertura de salud. En la práctica, esto no sucede puesto que no existe un registro único de la cobertura de salud, por lo que el sistema de salud pública solo puede conocer con qué cobertura cuenta una persona si esta lo declara.

Otro programa no contributivo de gran relevancia es la Asignación Universal por Hijo. Es el programa de transferencias monetarias condicionadas que equivale al programa de asignaciones familiares que cubre a los empleados formales. La Asignación Universal por Hijo¹⁹ se otorga a personas desempleadas, a asalariados informales y a los monotributistas de las categorías más bajas, los monotributistas sociales, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de casas particulares que trabajen menos de 16 horas que tengan hijos mejores de 18 años, y a personas embarazadas²⁰. Para otorgar la asignación se considera si hay registros de formalidad (más allá de los criterios formales de inclusión). No hay un control estricto respecto de si las familias son pobres o no, pero de acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares el programa parece estar focalizado en familias pobres. Las condicionalidades han sido chequeadas de manera intermitente, con períodos en los que se requería acreditar escolaridad y certificados de vacunación y períodos en los que no. Actualmente las condicionalidades no son controladas ni determinan la posibilidad de recibir la asignación.

La Asignación Universal por Hijo tiene 4 millones de beneficiarios con un costo fiscal de un 0,61% del PIB. Es un programa focalizado y su pago es transparente: se acredita en cuentas bancarias, mediante la ANSES (Gasparini y Garganta, 2015; Gasparini y otros, 2017).

Si un trabajador pobre que tiene acceso a la Asignación Universal por Hijo obtiene un trabajo formal, pasa a recibir automáticamente la asignación familiar. Estos beneficios están

¹⁹ La Asignación Universal por Hijo se introdujo en 2009 como una forma de dar un piso de protección social a los trabajadores informales. Las asignaciones familiares existen desde mucho antes que la Asignación Universal por Hijo. Este beneficio se implementó al principio sin haber definido un criterio claro para empalmarlo con las asignaciones familiares en caso de que un asalariado pasara del sector informal al formal. De la misma manera, inicialmente los trabajadores por cuenta propia, formales e informales, no cobraban ni asignaciones familiares ni la Asignación Universal por Hijo. A partir de 2015 se perfeccionó el vínculo entre ambos beneficios, pasando a estar coordinados. Sin embargo, el mecanismo de financiamiento de cada una de las asignaciones es distinto.

²⁰ La mayoría de quienes perciben la Asignación Universal por Hijo no deben cotizar (desempleados y asalariados informales). Sin embargo, los monotributistas y los empleados de casas particulares deben cotizar. Los empleados de casas particulares no hacen aportes, solo realiza contribuciones el empleador. Los empleados de casas particulares sí cuentan con fuertes incentivos para permanecer en la informalidad, puesto que, si trabajan a tiempo completo en la formalidad, pierden la Asignación Universal por Hijo. Por otro lado, si un monotributista pasa a ser un asalariado formal y es elegible para acceder a las asignaciones familiares de acuerdo con su nivel de ingresos, pasará a cobrarlas.

empalmados desde el año 2015, de modo que no se aplica un impuesto implícito a los trabajadores pobres por obtener un empleo asalariado formal en lo que respecta al cobro de la Asignación Universal por Hijo²¹.

Además, existen becas llamadas Progresar, que son transferencias monetarias mensuales para promover la finalización de la educación obligatoria (estudios primarios y secundarios), la formación profesional, y la facilitación del ingreso a —y la continuidad en— la educación superior y la formación docente. Es elegible la población joven argentina, nativa o por opción, de 18 a 24 años inclusive que ingrese a, o esté cursando, carreras de grado, tecnicaturas o profesorados universitarios y no universitarios en instituciones públicas. La elegibilidad también está sujeta a que la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea como máximo de hasta tres salarios mínimos vitales y móviles.

Las pensiones para discapacitados y para excombatientes de la Guerra de las Malvinas, entre otras, son también de carácter no contributivo²².

La moratoria de pensiones y jubilaciones es el programa más relevante en términos de costo fiscal. No está definido por reglas claras ni por una regulación específica, pero es muy importante en términos de los incentivos. Las sucesivas moratorias o perdones permiten a parte de la población acceder a beneficios jubilatorios sin contar con los años de aportes necesarios (Bosch y Guajardo, 2012). Se desconoce la distribución de los aportes de los beneficiarios de las sucesivas moratorias, pero se sabe que esas medidas han permitido que grupos importantes de población que casi no tenían aportes accedieran al beneficio jubilatorio (Bosch y Guajardo, 2012). El costo fiscal de la moratoria es de un 2,66% del PIB por año y la cantidad de beneficiarios de este régimen es actualmente mayor que la cantidad de beneficiarios que han accedido a una jubilación o pensión con historias completas de aportes (Berniell, de la Mata y Pinto Machado, 2020; Peluffo, 2019).

Otro programa no contributivo igualmente relevante es el servicio público de salud, que representa entre un 2,2% y un 2,7% del PIB. Así, considerando los recursos asignados a la moratoria y a los servicios de salud para la población no asegurada, se obtiene un total de alrededor del 5% del PIB (2,6% de la moratoria y entre un 2,2% y un 2,7% por salud, como ya se mencionó), sin considerar el gasto correspondiente a la Asignación Universal por Hijo. Al respecto se pueden hacer dos observaciones. Por un lado, esto representa una tarea de redistribución a favor de los trabajadores informales muy considerable, probablemente la mayor de Latinoamérica. Por otro lado, es parte de la explicación de por qué, en un país donde todos los trabajadores están obligados a cotizar, al menos un 35% no lo hace,

²¹ En sus inicios, la Asignación Universal por Hijo sí generaba incentivos a la informalidad (Garganta y Gasparini, 2015), pero ese mecanismo fue subsanado al incluir a los trabajadores por cuenta propia y al coordinar los beneficios de la Asignación Universal por Hijo con los de las asignaciones familiares en caso de que el beneficiario se convirtiera en un asalariado formal.

²² Estas comprenden: i) la Pensión Universal para el Adulto Mayor para personas de 65 años o más que no cuenten con, o no pueda acceder a, una jubilación, pensión o retiro de cualquier otro régimen. Su otorgamiento está regulado por la Ley 27260 y modificatorias, y el monto del beneficio asciende a un 80% de una jubilación mínima; ii) las pensiones para veteranos de la Guerra de las Malvinas; iii) las pensiones no contributivas para personas en estado de vulnerabilidad social sin bienes, recursos o ingresos que permitan su subsistencia; iv) las pensiones por vejez, que constituyen un beneficio orientado a personas de 70 años o más; v) las pensiones para madres de siete hijos o más (nacidos vivos, propios o adoptados); vi) las pensiones instituidas por leyes especiales (Premio Nobel; primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas, y premios olímpicos y paralímpicos, entre otros) y las pensiones para familias de personas desaparecidas, y vii) las pensiones gratificables otorgadas por el Congreso de la Nación.

contraviniendo la ley. El esfuerzo redistributivo resulta muy grande, pero se realiza a través de los instrumentos incorrectos. Si bien esta situación no es exclusiva de la Argentina, el país constituye uno de los casos más paradigmáticos.

Finalmente, los programas que cubren a la población pobre representan un menor peso presupuestario (un 1,1% del PIB en total) vis a vis los programas semicontributivos, como la moratoria.

Cuadro 18. Programas según tipo de programas y condición de pobreza en Argentina, 2019

	Programas contributivos	Programas semicontributivos	Programas no contributivos
Población pobre	Asignaciones familiares	Moratorias	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) Asignación Universal por Hijo (AUH) Alimentar (tarjeta para la compra de alimentos) Progresar (becas para estudiantes) Salud pública
Población no pobre	Jubilaciones y pensiones Asignaciones familiares Seguro de desempleo Servicios de salud	Moratorias	Progresar Salud pública

Fuente: Elaboración propia

Nota: El programa Alimentar se implementó en 2019.

5. El empleo según el tamaño de las empresas

Es preciso dotar al sistema actual de protección social y a la legislación laboral de un mayor dinamismo para promover la creación de empleos en el mercado de trabajo formal, a fin de garantizar la sostenibilidad futura del sistema. En la actualidad los asalariados formales se encuentran concentrados en las empresas de mayor tamaño. Así, son las empresas más grandes y sus empleados formales quienes aportan la mayor cantidad de ingresos fiscales en términos de impuestos laborales.

Los cuadros 19 y 20 permiten comprobar la gran concentración de trabajadores asalariados en las empresas de mayor tamaño. Las empresas con 200 empleados o más concentran al 41,8% de los asalariados formales, y las que tienen entre 50 y 199 ocupados comprenden al 29,6%. Las 100 empresas más grandes concentran al 64,3% de los asalariados del grupo de las 500 empresas más grandes. Sin embargo, las grandes empresas solo comprenden a 3,3 millones del total de los trabajadores. Si se quiere obtener un panorama más completo del empleo, la formalidad y los tipos de trabajadores, corresponde la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares, que solamente tiene cobertura urbana. Como puede verse en los cuadros 20 y 21, el empleo se concentra fuertemente en las empresas que tienen menos de 5 empleados (22,6%) y entre 6 y 10 empleados (7,6%), con una gran proporción de asalariados informales y trabajadores por cuenta propia.

En los cuadros 20 y 21 también puede apreciarse que el empleo está sumamente disperso. Casi el 50% de los trabajadores se desempeñan por cuenta propia o en empresas de hasta

10 trabajadores. Esto es consistente con una legislación laboral y de seguridad social que grava el empleo asalariado y subsidia el autoempleo. Adicionalmente, casi un cuarto de los trabajadores por cuenta propia trabajan en empresas. Esto es un claro indicio de que la legislación laboral y de seguridad social genera importantes incentivos a arbitrar entre formas de contratación (asalariados versus cuentapropistas). De esta manera, el trabajo asalariado muchas veces se sustituye por trabajo formal por cuenta propia.

Cuadro 19. Distribución de las empresas y los empleados según tamaño de las empresas (en número y en porcentajes de empresas y empleados) en Argentina, 2018

	Empresas	Empleados	Empresas	Empleados
	En número		En porcentajes	
Total	65.042	3.369.913	100,0%	100,0%
Empresas que tienen de 10 a 49 empleados	51.794	964.034	79,6%	28,6%
Empresas que tienen de 50 a 199 empleados	10.675	996.952	16,4%	29,6%
Empresas con 200 empleados o más	2.573	1.405.927	4,0%	41,8%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), 2018.

Nota: Los datos presentados corresponden a empresas formales de 12 centros urbanos que cuentan con 10 empleados o más.

Cuadro 20. Distribución del trabajo asalariado según empresas clasificadas por valor bruto de producción (en puestos de trabajo y en porcentajes) en Argentina, 2014-2018

Empresas clasificadas por valor bruto de producción	Puestos de trabajo asalariado					Participación porcentual				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Total panel de 500 empresas	822.951	841.636	836.034	851.856	827.189	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Las 4 empresas más grandes	12.381	13.835	13.331	25.537	36.365	1,5%	1,6%	1,6%	3,0%	4,4%
Las 8 empresas más grandes	23.919	25.116	21.595	37.437	48.898	2,9%	3,0%	2,6%	4,4%	5,9%
Las 20 empresas más grandes	71.967	72.692	60.546	94.768	84.811	8,7%	8,6%	7,2%	11,1%	10,3%
Las 50 empresas más grandes	241.498	254.832	253.091	250.095	217.337	29,3%	30,3%	30,3%	29,4%	26,3%
Las 100 empresas más grandes	409.634	414.954	408.501	408.833	371.353	49,8%	49,3%	48,9%	48,0%	44,9%
Las 200 empresas más grandes	574.034	577.743	564.609	568.193	531.834	69,8%	68,6%	67,5%	66,7%	64,3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020).

Cuadro 21. Distribución del empleo según tamaño de las empresas (en porcentajes) en Argentina, 2018

Tamaño de la empresa	Empleo (en porcentajes)
1 empleado	18,2%
2 empleados	10,1%
3 empleados	5,7%
4 empleados	3,7%
5 empleados	3,1%
De 6 a 10 empleados	7,6%
De 11 a 25 empleados	6,2%
De 26 a 40 empleados	3,8%
De 41 a 100 empleados	5,2%
De 101 a 200 empleados	3,0%
De 201 a 500 empleados	2,7%
Más de 500 empleados	3,0%
Empleados públicos	19,7%
Trabajadores remunerados del hogar	8,1%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

Cuadro 22. Distribución del empleo según tamaño de las empresas y régimen laboral de los trabajadores (en porcentajes) en Argentina, 2018

Tamaño de la empresa	Asalariados informales	Asalariados formales	Cuentapropistas
1 empleado	2,3%	0,8%	75,85%
2 empleados	21,5%	3,8%	18,39%
3 empleados	16,7%	3,5%	3,64%
4 empleados	10,6%	3,2%	1,21%
5 empleados	8,4%	4,6%	0,34%
De 6 a 10 empleados	18,0%	14,0%	0,52%
De 11 a 25 empleados	10,0%	14,9%	0,04%
De 26 a 40 empleados	3,8%	11,1%	0,01%
De 41 a 100 empleados	3,4%	16,2%	0,01%
De 101 a 200 empleados	2,2%	9,4%	
De 201 a 500 empleados	1,2%	8,9%	
Más de 500 empleados	1,9%	9,8%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018), segundo semestre.

6. Perspectivas: la informalidad

Durante los últimos años, la Argentina sufrió grandes transformaciones de la estructura de su mercado laboral en un contexto caracterizado por inestabilidad macroeconómica y un bajo crecimiento durante los últimos 40 años (Galiani y Weinschelbaum, 2012; Alzúa y Catterberg, 2020; Tornarolli y otros, 2014). Desde 2001, además, se registran aumentos muy marcados de la tasa de pobreza, unidos a una baja tasa de creación de empleos formales.

Paralelamente, la legislación que regula el funcionamiento del mercado de trabajo, con excepción de las leyes que establecen el acceso a jubilaciones y pensiones, no ha registrado grandes cambios durante las últimas cuatro décadas, más allá de reformas puntuales que establecieron algunas rebajas temporarias de las contribuciones del empleador o legislación para el empleo juvenil, que se revirtieron rápidamente (Cruces, Galiani y Kidyba, 2010).

En la actualidad, y en comparación con otros países de la región, los ingresos y los gastos tienen una estructura progresiva en términos globales (Lustig y Pessino, 2014; Lustig y Tommasi, 2020; Secretaría de Hacienda, 2018), y el coeficiente de Gini luego de impuestos y transferencias se reduce de 0,496 a 0,336²³ (Lustig y Pessino, 2014). Sin embargo, en un contexto de bajo crecimiento, inestabilidad macroeconómica y contracción del mercado formal, este esquema se vuelve difícil de sostener y financiar con los ingresos provenientes de los aportes y las contribuciones laborales del mercado formal, y a su vez genera incentivos negativos que desalientan la formalidad. Adicionalmente, los altos déficits del sistema de seguridad social redistribuyen recursos del futuro hacia el presente. Por último, los programas semicontributivos o no contributivos (la moratoria para jubilaciones y pensiones), junto con el sistema público de salud y el PAMI, actúan como un desincentivo para la formalidad.

Las cargas que conlleva un empleo formal para el empleado y para el empleador, con tasas similares a las de los países de la OCDE, son mucho más altas que las registradas en otros países de la región (Alaimo y otros, 2017). A esto se suman los pasivos contingentes de las indemnizaciones por despido, sobre la base de un régimen que además posee altos niveles de litigiosidad.

Hasta mediados de los años noventa la Argentina poseía altos niveles de cobertura en términos de previsión social (jubilaciones). A partir de ese momento, la informalidad y la pobreza comenzaron a aumentar. Esto generó dos problemas que se encuentran relacionados y que plantean desafíos intertemporales. El primero se vincula con la caída de los ingresos tributarios provenientes de los impuestos al trabajo, que son los que deben financiar gran parte de los gastos previsionales. El segundo es el resultado de una mayor demanda de cobertura de la población informal, que no tributa impuestos al trabajo y que incrementa la demanda de gasto social en el presente y en el futuro, puesto que esa población no estará cubierta por pensiones contributivas. Las políticas implementadas desde la crisis de 2002 no han logrado revertir estos problemas, dado que la informalidad ha sido muy resistente a la baja, a pesar de los períodos de crecimiento económico (por ejemplo, 2003-2008) durante los cuales se implementaron instrumentos de política social que la promovieron.

²³ Dicha redistribución tiene en cuenta una transferencia de recursos desde el futuro hacia el presente a causa de los problemas de financiamiento del sistema de jubilaciones y pensiones.

La informalidad ha presentado un núcleo duro en las últimas décadas, que en 2018 comprendía a aproximadamente un 45% de los ocupados. Esta tendencia de la informalidad a incrementarse no ha sido exclusiva de la Argentina, sino que se ha verificado en varios de los países de la región. Sin embargo, en el país el fenómeno ha alcanzado mayor magnitud (Banco Mundial, 2009). A partir de fines de 2011 la informalidad presentó un marcado estancamiento y un posterior aumento.

Las contribuciones y los aportes a la seguridad social de los empleados formales son una fuente importante de financiamiento del gasto social, que se complementa con los ingresos percibidos por impuestos generales (véase el cuadro A4.1 en el anexo).

Este aumento de la informalidad ha asumido un carácter estructural y no se revirtió sustancialmente ni siquiera durante períodos de relativa expansión y crecimiento. No hay un consenso único sobre las razones de este aumento y es probable que varios motivos hayan contribuido. La caída del empleo público y la privatización de empresas durante el primer quinquenio de los años noventa impactaron de forma negativa sobre la generación de empleo formal. Por su parte, los altos costos laborales salariales y no salariales (Alaimo y otros, 2017), en un contexto de volatilidad macroeconómica, hacen menos atractiva la contratación de empleo formal en un contexto de poca flexibilidad para despedir empleados, ya sea por los altos costos de las indemnizaciones o por el elevado número de juicios laborales. En términos regionales, la Argentina es uno de los países de Latinoamérica con más altos costos no salariales de un empleo formal, que como mínimo duplican el promedio regional, con beneficios de la formalidad que no son percibidos como tales por los empleadores ni por los trabajadores asalariados formales, lo que crea un impuesto implícito a la contratación formal. A la vez, los subsidios a la informalidad, como se vio anteriormente, son altos.

El problema de la informalidad tiene varias implicancias: la pérdida de protección de los empleados informales, la caída de ingresos del fisco por impuestos al trabajo y la caída de la cobertura futura de las jubilaciones y pensiones²⁴.

Los trabajadores informales tienen acceso limitado a protección social presente y futura (pensiones) y perciben salarios más bajos. Además se concentran en su mayoría en empleos de baja productividad (Levy, 2010; World Bank, 2009) que no promueven el crecimiento a largo plazo. A su vez, en la Argentina el trabajo informal viola la Constitución y las leyes laborales, ya sea que se trate de asalariados, de trabajadores remunerados del hogar o de trabajadores por cuenta propia.

Si bien el acceso de los trabajadores informales a la protección social es limitado y de menor calidad que el que poseen los trabajadores formales, representa un monto importante en términos del PIB (un 5% del PIB sin tener en cuenta la Asignación Universal por Hijo). Los trabajadores informales acceden a la Asignación Universal por Hijo y a la salud pública y en el pasado han tenido la posibilidad de adherirse a moratorias o perdones para obtener una jubilación. En el cuadro 23 se muestra la situación actual de los beneficiarios de programas sociales y su situación como aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones. Menos del 41% del total de los trabajadores por cuenta propia están aportando hoy a algún sistema de jubilaciones y pensiones.

²⁴ Un informe reciente de la Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) destaca la crítica situación actual de los trabajadores informales y señala la baja proporción de trabajadores que contarán con los aportes necesarios en el momento de jubilarse.

A esto se suma el hecho de que los trabajadores formales no son formales todo el tiempo, por lo que reciben una protección bastante errática y su historia de cotizaciones en el sistema de jubilaciones y pensiones también es errática.

Cuadro 23. Distribución de la población ocupada según tipo de aportes jubilatorios (en porcentajes) en Argentina, 2015

Pago de jubilación	Población ocupada (en porcentajes)
¿La paga como monotributista?	29,77%
¿La paga como monotributista social?	1,11%
¿La paga como autónomo/aporta a una caja provincial o profesional?	7,11%
¿No la paga porque no le alcanza el dinero para aportar?	31,39%
¿No la paga porque la jubilación que le darían sería muy baja?	0,75%
¿No la paga porque el sistema jubilatorio no es confiable?	0,79%
¿No la paga por otra razón?	27,21%
No sabe/No contesta	1,87%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) 2015.

7. Comentarios finales

La inestabilidad macroeconómica sufrida por la Argentina durante las últimas cuatro décadas produjo importantes cambios en el mercado de trabajo, y conllevó el aumento de la informalidad, el desempleo y la pobreza. En comparación con otros países de la región, el gasto público social redistribuye recursos de mejor manera (Lustig y Pessino, 2014), con la salvedad de que transfiere recursos del futuro al presente y distorsiona seriamente el mercado laboral. Sin duda alguna, este modelo presenta muestras de agotamiento y su sostenibilidad futura está en duda.

El modelo redistributivo se basa en empleados asalariados formales que financian, mediante un sistema PAYG, a jubilados y pensionados, y en fondos específicos para otros programas no contributivos dirigidos a la población vulnerable, tales como la Asignación Universal por Hijo y otros programas menores. A esto se suma también el sistema de salud pública. Este esquema no funciona hoy por diversos motivos:

- La contracción de los empleos asalariados formales que aportan al sistema de seguridad social.
- El aumento de la informalidad y la pobreza y una mayor demanda de programas de asistencia.
- La insostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones que actualmente enfrenta problemas para hacer los pagos y enfrentará problemas aún mayores de sostenibilidad en el futuro debido a que hoy es baja la cantidad de aportantes.

- Los cambios erráticos del sistema de seguridad social y, principalmente, los sucesivos ajustes de los beneficios jubilatorios y los perdones regulares que permiten acceder a beneficios a población que no ha cotizado los años necesarios.
- El alto costo de los empleos formales en términos impositivos y de los pasivos contingentes debido a la alta litigiosidad del régimen de indemnizaciones por despido.

Las políticas de protección social poseen un diseño que atenta contra los objetivos de las leyes argentinas de seguridad social. El gasto en salud pública es alto (2,7%) y el peso de las jubilaciones de los trabajadores que no cumplieron con el total de cotizaciones requeridas es del 2,6% del PIB. Esto es un subsidio alto para los trabajadores informales o la población desempleada. Además, los impuestos a la formalidad son altos: los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores son elevados en términos regionales. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que no todos los trabajadores, sobre todo los de menores ingresos, cumplirán con los 30 años necesarios de cotización para acceder a una jubilación. A esto además se suman los altos costos adicionales asociados a las indemnizaciones por despido y a la alta litigiosidad que caracteriza a las desvinculaciones laborales. Estas características, combinadas con la inestabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento, hacen que la informalidad sea muy elevada.

En particular, el sistema contributivo redistribuye muy poco. Por ejemplo, los trabajadores de altos ingresos pueden desviar sus pagos por salud a un seguro de salud privado, lo que debilita la agregación de riesgos de los seguros de salud para trabajadores formales. El esfuerzo redistributivo recae principalmente en los programas semicontributivos y no contributivos, que conllevan grandes incentivos a la informalidad. Mirado en conjunto, el sistema de protección social está mal diseñado, a pesar de que el gasto en protección social sea alto.

A las dificultades para garantizar la sostenibilidad, pues los impuestos y los aportes de la nómina laboral no cubren los gastos de la seguridad social y el excedente se financia con otros tributos, se suma la crisis de la COVID-19 que agudiza el problema y genera incertidumbre sobre la velocidad de la recuperación y la creación de empleos formales. La crisis ha alterado el precario escenario preexistente, y ha provocado: i) una fuerte contracción de la actividad económica, lo que reduce el empleo y los ingresos, principalmente de los trabajadores informales; ii) una caída del empleo formal, en menor medida que del informal, pero de magnitud importante, y iii) incertidumbre sobre la velocidad de la recuperación (Alzúa y Gosis, 2020; Alzúa y Catterberg, 202; Levy, 2020; Lustig y Tommasi, 2020; Hevia y Neumeyer, 2020).

Esto generó un aumento de la pobreza de 10,8 puntos porcentuales entre los segundos trimestres de 2019 y 2020, de 6,7 puntos porcentuales entre los terceros trimestres de 2019 y 2020, un pico de 47,2% en el segundo trimestre de 2020 y una tasa de pobreza entre la población menor de 14 años del 56,3% según la Encuesta Permanente de Hogares de 2020, a pesar de haberse tomado medidas fiscales paliativas de asistencia dirigidas a los sectores vulnerables y a los sectores no pobres más perjudicados por la pandemia. En combinación con un colapso de los ingresos fiscales, la incertidumbre actual no permite prever una recuperación con dinamismo de la creación de trabajos formales, agudizándose los problemas ya existentes.

El momento actual presenta una oportunidad histórica para replantear un sistema de protección social que brinde cobertura para la población, a la vez que permita aumentos de productividad y crecimiento económico.

Anexos

Anexo 1. Principales leyes del marco jurídico laboral

Constitución Nacional (reforma de 1957)

Artículo 14 bis. “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Leyes que regulan al personal asalariado

La Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744) regula las relaciones individuales del trabajo en el sector privado, estableciendo un piso básico de derechos. Es complementada por los estatutos profesionales que se aplican en algunas actividades; por los convenios colectivos de trabajo; por las leyes de seguridad social, y por la Ley de Riesgos del Trabajo.

Las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo no se aplican a los trabajadores dependientes de la Administración Pública nacional, provincial o municipal (que se rigen por Ley 25164) —excepto que por acto expreso se los incluya en dicha ley o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo—, ni a los trabajadores del servicio doméstico (Ley 26844), ni a los trabajadores agrarios (Ley 26727).

Convenios colectivos de trabajo

El convenio colectivo de trabajo es un contrato celebrado entre los sindicatos de un determinado sector de actividad y el empleador, que regula las condiciones de trabajo (salarios, jornada, descansos, vacaciones, licencias y capacitación profesional, entre otros aspectos).

Las normas originadas en las convenciones colectivas que sean homologadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en su carácter de autoridad de aplicación regirán para todos los trabajadores de la actividad o de la categoría a que estas convenciones se refieran, independientemente de que los trabajadores y los empleadores estén afiliados o no a las respectivas asociaciones signatarias (leyes 14250 y 23546).

Salario mínimo

El salario mínimo vital es la remuneración mínima que debe percibir en efectivo el trabajador, sin cargas de familia, por su jornada legal de trabajo, a fin de asegurarle una alimentación adecuada, una vivienda digna, acceso a la educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte, esparcimiento, vacaciones y previsión.

Es definido por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, integrado por representantes de los sindicatos, de las entidades empresarias y del Poder Ejecutivo.

Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744), el Régimen de Trabajo Agrario y el régimen de la Administración Pública Nacional, y los trabajadores de todas las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad con lo preceptuado en la referida ley. En diciembre de 2018, el valor del salario mínimo fue de 11.300 pesos argentinos por mes o de 56,50 pesos argentinos por hora (leyes 20744 y 24013).

Personal doméstico

Todos los trabajadores de casas particulares están incluidos en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26844) independientemente de la cantidad de horas que trabajen.

El salario mínimo es fijado por tipo, modalidad y categoría profesional por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP). La indemnización consiste en un mes de sueldo por año de antigüedad o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada en el último año o durante el tiempo de prestación del servicio si este fuere menor. Se duplica la indemnización por despido si en el momento del despido la persona empleada no se encontraba registrada o lo estaba de forma deficiente. Si el despido es por embarazo o matrimonio, se deberá pagar el monto correspondiente a un año adicional. Si es por muerte del empleador, se reduce al 50%. En lo que respecta al aguinaldo, el sueldo anual complementario consiste en el 50% de la mayor remuneración mensual devengada, por todo concepto, dentro de los semestres que culminan en los meses de junio y diciembre de cada año. Respecto de las jubilaciones, se enmarcan en el Régimen Especial de Seguridad Social instituido por el título XVIII de la Ley 25239.

La Ley 26063 instauró un beneficio impositivo que permite la deducción del monto total pagado en concepto de remuneración y de contribuciones patronales al servicio doméstico del impuesto a las ganancias. El 84% de los empleadores con servicio doméstico registrado superan el umbral de ingresos, pero solo el 5% de los que superan el mínimo no imponible de ganancias tienen servicio doméstico registrado.

Cuentapropistas

Según la Ley 24977 y sus actualizaciones que establece el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o monotributo, se consideran pequeños contribuyentes las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, locaciones o prestaciones de servicios con ingresos inferiores al límite (para servicios, el límite en 2018 fue de 896.043,90 pesos argentinos anuales, equivalentes a 79 salarios mínimos en el año o a 6,6 salarios mínimos por mes).

Sustituye al pago del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, con un monto fijo mensual de acuerdo a la categoría de ingresos compatible con el desempeño de actividades en relación de dependencia, y la percepción de prestaciones en concepto de jubilación, pensión o retiro.

Aquellos que no son profesionales matriculados ni tienen además un trabajo en relación de dependencia por el cual accedan a las prestaciones de la seguridad social pagan un adicional que les brinda aportes jubilatorios y obra social. Los monotributistas realizan aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen Nacional de Obras Sociales (un 10% se asigna al Fondo Solidario de Redistribución).

Para los sectores vulnerables existe el monotributo social.

En cuanto al régimen general, los trabajadores cuyos ingresos brutos superan los límites de facturación del monotributo deben pagar el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias. Si no se trata de un profesional con caja propia ni de un empleado, además tendrá que realizar aportes a la seguridad social como autónomo según su categoría de ingresos. No incluye la cobertura de salud (Ley 18038).

Tanto los asociados al régimen simplificado como los registrados en el régimen general deben abonar el impuesto provincial a los ingresos brutos, que varía entre el 0% y el 6,5%, según la jurisdicción y la actividad.

El monotributo social comprende a individuos de bajos ingresos con una única actividad económica, o que son parte de una cooperativa con al menos cinco asociados. Los requisitos son los siguientes: i) contar con un ingreso bruto anual inferior a 107.525,27 pesos argentinos (límite de la primera categoría del monotributo común, según valores de 2018), 9,5 salarios mínimos al año o 0,8 salarios mínimos al mes; ii) no ser propietario de más de un inmueble o de más de dos bienes muebles registrables; iii) no ser profesional universitario en ejercicio de la profesión como actividad económica; iv) no ser empleador ni titular de acciones o cuotas partes de sociedades comerciales; v) no ser empleado en relación de dependencia, y vi) contar con ingresos que provengan solo de la actividad económica declarada, sin tener en cuenta las prestaciones compatibles que otorgan los organismos nacionales, provinciales o municipales.

El monotributo social es compatible con la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para Protección Social; las jubilaciones y pensiones que no superen el haber mínimo, y los programas de inclusión social del Ministerio de Desarrollo Social.

Anexo 2. Sistema de salud

El subsistema público comprende los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal; está financiado por rentas generales, y brinda atención médica a todos los habitantes que lo requieran, más allá de que tengan otro tipo de cobertura adicional (sea de carácter contributivo o voluntario). Hay aproximadamente 15 millones de personas con cobertura pública exclusiva (representa un 2,7% del PIB, según datos del Ministerio de Salud de 2017).

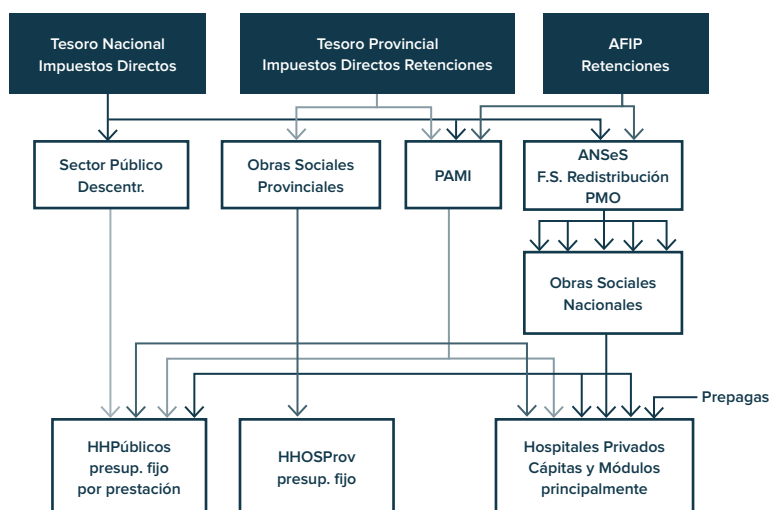
El subsistema de la seguridad social tiene 27,6 millones de afiliados. Se financia mediante aportes y contribuciones de empleados y empleadores (representa un 3,9% del PIB, según datos del Ministerio de Salud de 2017).

La Ley 23660 comprende a las obras sociales nacionales y provinciales. Las obras sociales

nacionales son aproximadamente 300 instituciones que brindan cobertura de salud a trabajadores en relación de dependencia y a sus grupos familiares (más de 15,4 millones de afiliados). Las obras sociales provinciales son 24 y brindan cobertura a empleados públicos que trabajan en los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con sus respectivos municipios (7,1 millones de afiliados). El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) otorga cobertura a jubilados y a sus familiares a cargo, a pensionados y a veteranos de guerra. Opera bajo la forma de un sistema de reparto y es financiado con aportes y contribuciones de la masa salarial activa y los haberes pasivos. Tiene aproximadamente 5 millones de afiliados (su presupuesto es igual a un 0,28% del PIB).

El subsistema privado incluye a instituciones que brindan cobertura de seguro como las empresas de medicina prepaga (Ley 26682), los planes médicos de hospitales (de comunidad y privados), los fondos mutuales, las cooperativas, y las empresas o los prestadores independientes que ofrecen servicios de atención de la salud. El total de afiliados es de aproximadamente de 6 millones, incluidas aquellas personas que realizaron la derivación y complementación de sus aportes (un 2,7% del PIB según datos del Ministerio de Salud de 2017) (Secretaría de Gobierno de Salud, 2019).

Gráfico A2.1. Financiación del sistema de salud argentino



Fuente: Maceira (2002).

Anexo 3. Beneficios del Régimen General Jubilatorio

Cuadro A3.1. Régimen general jubilatorio en Argentina

Beneficio	Requisitos	Monto
Prestación básica universal (PBU)	Haber cumplido 65 años los varones y 60 años las mujeres y, en ambos casos, acreditar 30 años de aportes realizados.	Suma fija mensual de 6.799,08 pesos argentinos (marzo de 2020) + 1% por cada año de servicio que supere los 30 años de aportes (máximo un 15% adicional).
Jubilación por vejez	Prestación compensatoria (PC)	Calificar para la PBU, calculable sobre aportes y contribuciones realizados con anterioridad al 1 de julio de 1994.
	Prestación adicional por permanencia (PAP)	Calificar para la PBU, calculable sobre aportes y contribuciones realizados con posterioridad al 1 de julio de 1994.
Retiro por invalidez	Registrar una incapacidad física o intelectual del aportante que represente una disminución de la capacidad laboral igual o mayor al 66%. Se otorga de forma transitoria y, en caso de persistir luego de tres años la situación de invalidez, se hace permanente.	Un 70% (en caso de registrarse aportes regulares) o un 50% (en caso de registrarse incumplimientos) del promedio de remuneraciones actualizadas de los últimos 5 años de servicio.

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020).

Anexo 4. Financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social

Cuadro A4.1. Recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social según fuentes de financiamiento (en pesos argentinos y en porcentajes del PIB) en Argentina, 2018

	Recursos	
	En pesos argentinos	En porcentajes del PIB
Ingresos tributarios	423.973.114.923	2,9%
Ganancias	126.015.700.000	0,9%
Valor agregado	88.161.400.000	0,6%
Combustibles líquidos	32.237.900.000	0,2%
Débitos y créditos en cuentas bancarias	138.533.414.923	0,9%
Otros impuestos	39.024.700.000	0,3%
Ingresos no tributarios	1.279.338.000	0,0%
Afectaciones y devoluciones	539.299.000	0,0%
No especificados	740.039.000	0,0%
Aportes y contribuciones	721.757.371.000	4,9%
Aportes personales	192.844.429.000	1,3%
Contribuciones patronales	528.912.942.000	3,6%
Rentas de la propiedad	169.319.430.292	1,2%
Intereses por préstamos en moneda nacional	6.558.500.000	0,0%
Intereses por depósitos en moneda nacional	7.782.500.000	0,1%
Intereses por títulos y valores en moneda nacional	131.661.800.000	0,9%
Intereses por títulos y valores en moneda extranjera	23.316.630.292	0,2%
Contribuciones figurativas	250.006.600.000	1,7%
Contribuciones para financiar gastos corrientes	250.006.600.000	1,7%
Total	1.566.335.854.215	10,7%

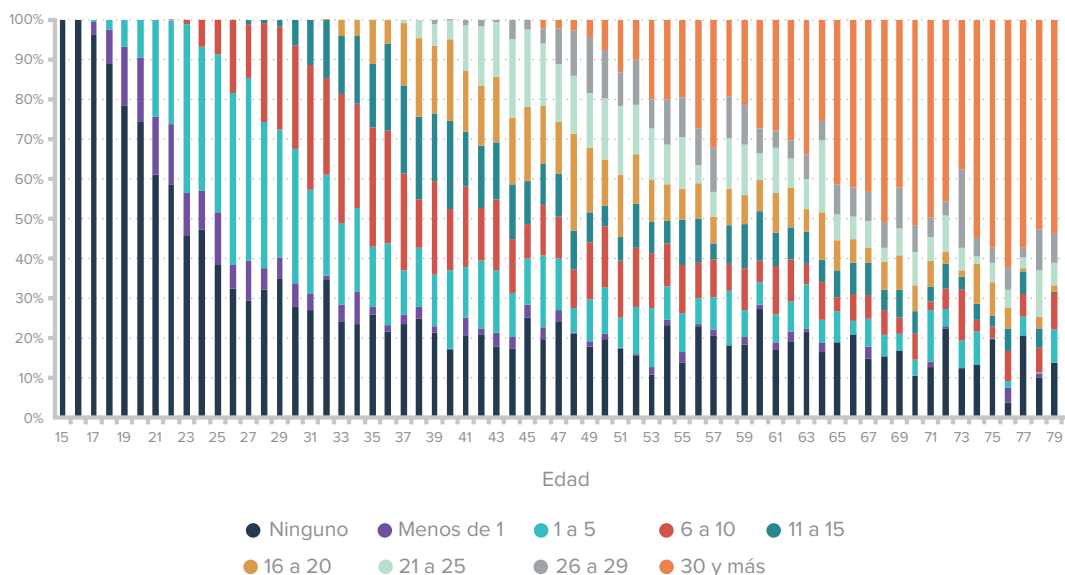
Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en el Presupuesto de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), 2018.

Cuadro A4.2. Asignaciones familiares y Asignación Universal por Hijo (en pesos argentinos y en porcentajes del PIB) en Argentina, 2018

Asignación	Presupuesto	
	En pesos argentinos	En porcentajes del PIB
Asignaciones familiares	187.301.595.868,8	1,28%
Asignaciones familiares contributivas	78.944.456.750,9	0,54%
Asignaciones familiares no contributivas	15.116.028.836,8	0,10%
Asignación Universal por Hijo (AUH)	89.219.468.067,5	0,61%
Asignaciones familiares para organismos públicos	4.021.642.213,6	0,03%

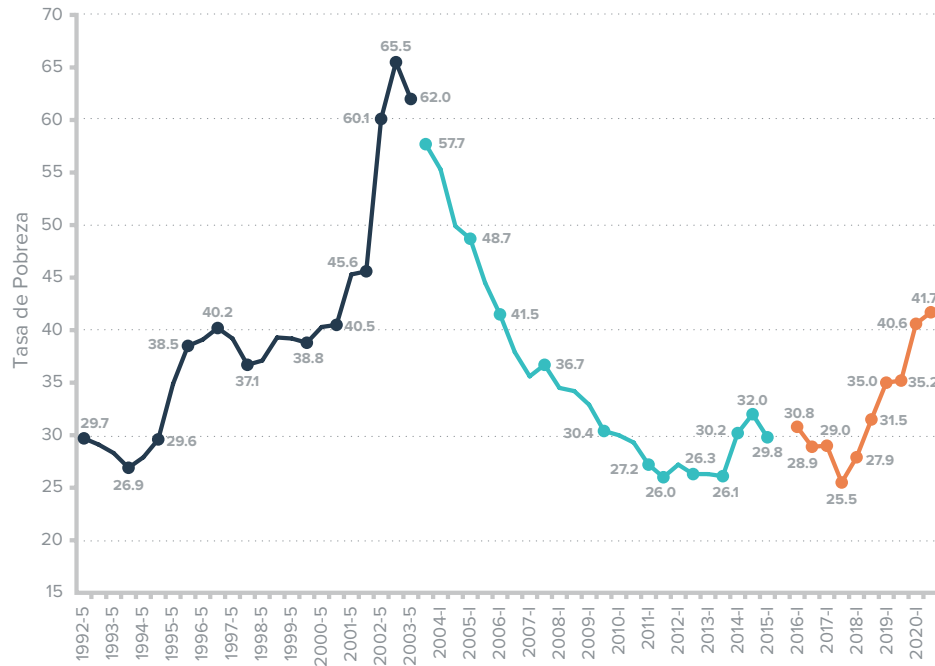
Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en el Presupuesto de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), 2018.

Gráfico A4.1. Población según edad y años de aportes al sistema de jubilaciones y pensiones (en porcentajes) en Argentina, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) 2015.

Gráfico A4.2. Tasa de pobreza (en porcentajes) en Argentina, 1992-2020



Fuente: Tornarolli (2021).

Nota: Cálculo realizado para 10 aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires (Capital + Conurbano), Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., y Villa, J. M. (2017). *Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean* (Technical Note N° 1291). Inter-American Development Bank.
- Alzúa, M. L., y Catterberg, G. (2020). *Desafíos estructurales de las políticas sociales: un tiempo de oportunidades* (Documento de trabajo N° 1). Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina.
- Alzúa, M. L., y Gosis, P. (2020). *Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina* (PNUD LAC C19 PDS N° 6). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Berniell, I., de la Mata, D., y Pinto Machado, M. (2020). The Impact of a Permanent Income Shock on the Situation of Women in the Household: The Case of a Pension Reform in Argentina, *Economic Development and Cultural Change*, 68(4), 1295-1343.
- Bosch, M., y Guajardo, J. (2012). *Labor Market Impacts of Non-contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium*. IDB Working Paper N° 366.
- Caubet, A. B. (2008). Análisis del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. *Doctrina Laboral ERREPAR*, tomo XXXII.
- Donato, N. A. (2017). *Derecho a la salud*. Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación, y Organización Panamericana de la Salud, <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/135>.
- Cruces, G., Galiani, S., y Kidyba, S. (2010). Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes. *Labour Economics*, 17(4), 743-749.
- Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales (2018). *La chica que me ayuda en casa. Situación socio-laboral de las trabajadoras de casas particulares*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF.
- Galiani, S., y Weinschelbaum, F. (2012). Modeling Informality Formally: Households and Firms. *Economic Inquiry*, 50(3), 821-838.
- Garganta, S., y Gasparini, L. (2015). The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, 115, 99-110.
- Garganta, S., Gasparini, L., y Marchionni, M. (2017). Cash Transfers and Female Labor Force Participation: The Case of AUH in Argentina. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(10).
- Gasparini, L., y Garganta, S. (2015). CCTs and Labor Informality: The Case of Argentina. *Policy in Focus*, 12(2).
- Hevia, C., y Neumeyer, A. (2020). *Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas* (PNUD LAC C19 PDS N° 1). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2018*. INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas 2018*. INDEC.
- Levy, S. (2010). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

- Levy, S. (2020). *Sugerencias para la emergencia* (PNUD LAC C19 PDS N° 2). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Lustig, N., y Pessino, C. (2014). Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions. *Public Finance Review*, 42(3), 304-325.
- Lustig, N., y Tommasi, M. (2020). *Covid-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual* (PNUD LAC C19 PDS N° 8). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Maceira, D. (2002). *Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentino*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer trimestre 2018*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Septiembre 2019*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2020). *Caracterización del universo poblacional del Sistema de Previsión Social Nacional*. OPC, Buenos Aires.
- Ohaco, M., y Vello, F. (2019). *Impacto de la política de difusión de derechos laborales sobre la registración de trabajadores de casas particulares*.
- Peluffo, M. C. (2019). *Government Transfers to Elderly Women and Husbands' Mortality*. University of Florida Working Paper.
- Rodríguez Nardelli, A. L. (2016). *Impacto del programa de profesionalización del servicio en casas particulares sobre trabajadoras y trabajadores domésticos de origen nacional y migrante en Argentina* (Documento de trabajo N° 14). Organización Internacional del Trabajo, Programa de Acción Global sobre Trabajadoras Domésticas, Buenos Aires.
- Secretaría de Gobierno de Salud. (2019). *¿Cuánto gasta Argentina en salud?*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Serrano, J., Gasparini, L., Marchionni, M., y Gluzmann, P. (2019). Economic Cycle and Deceleration of Female Labor Force Participation in Latin America. *Journal for Labour Market Research*, 53(13), 1-21.
- Tornarolli, L., Battistón, D., Gasparini, L., y Gluzmann, P. (2014). *Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010* (Working Paper N° 159). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Tornarolli, L. (2021). Actualización del trabajo *Series comparables de indigencia y pobreza: una propuesta metodológica* (Documento de trabajo N° 226). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Mimeo 2021.
- World Bank. (2009). *Argentina: Income Support Policies toward the Bicentennial*.

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 01

The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades
Leonardo Gasparini / Guillermo Cruces

Working paper 02

Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective
Florencia Torche

Working paper 03

Longer-run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933-1992
Guido Neidhöfer

Working paper 04

The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality
Eduardo Fernández-Arias / Nicolás Fernández-Arias

Working paper 05

Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence
Ben Ross Schneider

Working paper 06

Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Differently Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala
Mónica Pachón / Javier Brolo

Working paper 07

How do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?
Lucas Ronconi

Working paper 08

The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico
Alejandro Castañeda / Daniel Ruiz

Working paper 09

The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay
Carlos Casacuberta / Néstor Gandelman

Working paper 10

Labor Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile
Álvaro García-Marín

Working paper 11

Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America
Marcela Eslava / Marcela Meléndez / Nicolás Urdaneta

Working paper 12

The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda
Ana Arjona

Working paper 13

Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question
Ernesto Schargrodsky / Lucía Freira

Working paper 14

Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia
Francisco Alvarado / Marcela Meléndez / Marcela Pantoja

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 15

¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?

Matías Morales / Camila Olate

Working paper 16

Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina

María Laura Alzua / Ana Pacheco

Working paper 17

Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas

Hugo Ñopo

Working paper 18

Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana

Sócrates Barinas / Hugo Ñopo

Working paper 19

Políticas de protección social y laboral en Ecuador

Hugo Ñopo / Alejandra Peña

Working paper 20

Social Protection in Jamaica: Strengths and Limitations of its Redistributive Mechanisms

Manuel Mera

Working paper 21

¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?

Andrés Ham / Sergio Membreño-Cedillo

Working paper 22

Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil

Sergio Firpo / Alysson Portella

Working paper 23

El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad

Alejandra Correa / Maite García de Alba /

Alejandra Martínez / Cynthia Martínez /

Annabelle Sulmont

Working paper 24

Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America

Santiago Levy / Guillermo Cruces

Working paper 25

Implications of Minimum Wage Policies for Labour Markets with High Informality and Frictions

Luca Flabbi