

January 2016

La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance

María Eugenia Castelao Caruana

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- Universidad de Buenos Aires,
eugecastelao@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Castelao Caruana, M. E. (2016). La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance. *Equidad y Desarrollo*, (26), 13-38. <https://doi.org/10.19052/ed.3636>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance*

María Eugenia Castela Caruana**

Resumen

La informalidad es un fenómeno persistente en las economías de América Latina, e incide en los trabajadores por cuenta propia más pobres. Los programas públicos que fomentan emprendimientos entre la población vulnerable tienen como principal objetivo crear empleo, al tiempo que se promueve la inclusión social por medio del trabajo. Un diseño de política pública coherente con este objetivo plantea la necesidad de desarrollar programas que faciliten la formalización de los trabajadores vulnerables por cuenta propia. Con esto en perspectiva, el Estado argentino implementó desde 2004 un régimen especial de tributación denominado *Monotributo Social*. Este trabajo identifica los desafíos que ha encontrado en su formulación e implementación desde su creación hasta la actualidad y las estrategias que ha adoptado para abordarlos. Adicionalmente, indaga en los límites que enfrenta el programa para llegar a la población destinataria, así como en las condiciones que caracterizan a estos trabajadores.

Palabras clave

Informalidad, políticas públicas, trabajo por cuenta propia, vulnerabilidad

Clasificación JEL

D04; D22; H32; O17

Cómo citar este artículo: Castela Caruana, M. E. (2016). La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance. *Equidad & Desarrollo*, (26), 13-38. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.3636>

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2015 • Fecha de aprobación: 25 de enero de 2016

* Investigación desarrollada en el marco del proyecto posdoctoral *Los emprendimientos gestionados por integrantes de hogares en situación de exclusión y vulnerabilidad como estrategia de inserción laboral* (Conicet).

** Doctora en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Conicet, Universidad de Buenos Aires, Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: eugecastelao@gmail.com.

The formalization of self-employed workers in Argentina: Analysis of the Social Monotax program and the factors determining its scope

Keywords

Informality, public policies, self-employment, vulnerability

Abstract

Informality is a persistent phenomenon in Latin American economies, and it affects the poorest self-employed workers. Public programs that encourage entrepreneurship among vulnerable populations aim to create employment, while promoting social inclusion through work. A public policy design consistent with this objective highlights the need to develop programs that facilitate the formalization of vulnerable self-employed workers. With this perspective, the Argentine government has implemented, since 2004, a special tax regime called “Social Monotax.” This paper identifies the challenges faced by this program regarding its development and implementation since its inception to the present, as well as the strategies adopted to address them. In addition, it explores the limits of the program in reaching the target population as a result of its own development; also due to the conditions that characterize these workers.

A formalização dos trabalhadores por conta própria na Argentina: análise do programa Monotributo Social e dos fatores que condicionam ou seu alcance

Resumo

A informalidade é um fenômeno persistente nas economias da América Latina, e incide nos trabalhadores por conta própria mais pobres. Os programas públicos que fomentam empreendimentos entre a população vulnerável têm como principal objetivo gerar emprego, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social mediante o trabalho. Um desenho de política pública coerente com este objetivo aborda o tema da necessidade de desenvolver programas que facilitem a formalização dos trabalhadores vulneráveis por conta própria. Com esta perspectiva, o Estado argentino programou desde 2004 um regime especial de tributação denominado *Monotributo Social*. Este trabalho identifica os desafios encontrados por este programa em sua formulação e implementação desde a sua criação até hoje, e as estratégias adotadas para abordá-los. Adicionalmente, indaga pelos limites que deve enfren-

Palavras chave

Informalidade, políticas públicas, trabalho por conta própria, vulnerabilidade

tar para chegar à população destinatária como resultado de sua própria formulação; também às condições que caracterizam estes trabalhadores.

La informalidad de los emprendedores en América Latina

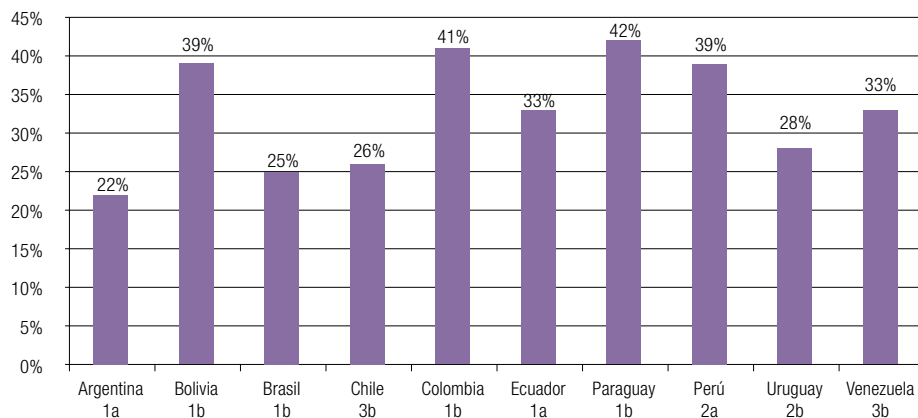
La informalidad es un fenómeno creciente en las economías contemporáneas, que abarca situaciones heterogéneas y encuentra su origen en múltiples factores económicos, institucionales, estructurales y políticos. Su alcance y persistencia en los países de América Latina condiciona la posibilidad de alcanzar un desarrollo incluyente en la región, ya que aun cuando su correspondencia con la desigualdad es compleja (Organización Internacional del Trabajo [OIT] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2014), existe evidencia de una correlación estrecha entre ambas variables (Maurizio, 2014). Esta evidencia sugiere que la informalidad y la desigualdad representan distintas dimensiones de un mismo fenómeno: la exclusión social (OIT, 2014).

En América Latina, la informalidad se concentra en los trabajadores independientes, los cuales representan alrededor de un tercio de la población ocupada (figura 1) y concentran el 41 % del empleo informal no agrícola;¹ pero además, la informalidad se concentra en los trabajadores de los hogares más pobres: afecta al 72,5 % de los trabajadores en el quintil más pobre y al 29,8 % de los trabajadores en el quintil más rico (OIT, 2014).

A lo largo de los años el debate sobre la informalidad ha derivado en cuatro escuelas de pensamiento que aportan diferentes visiones sobre la naturaleza y composición de la economía informal (Chen, 2012). Para el enfoque dualista, el sector informal está formado por actividades marginales que proporcionan ingresos a los pobres y una red de seguridad en tiempos de crisis. Es producto de un mercado de trabajo segmentado, en el que convive un sector moderno-formal, incapaz de absorber la mano de obra disponible, con otro tradicional de baja productividad (Programa de Empleo para América Latina y el Caribe, 1981; Tokman, 1987). El enfoque estructuralista, por otra parte, considera que la economía informal está

1 Promedio ponderado para los países de la región según datos preliminares del año 2013 (OIT, 2014).

Figura 1. Proporción de trabajadores independientes entre la población ocupada en países de América Latina (2007)*



* 0: Excepto para Ecuador, el dato corresponde a 2006. 1. Personas mayores de diez años; 2. Personas mayores de catorce años; 3. Personas mayores de quince años; a. Urbano; b. Urbano y rural

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Laborstat-OIT.

compuesta de pequeñas unidades económicas y trabajadores subordinados a las empresas de la economía formal mediante procesos de externalización y subcontratación destinados a aumentar la competitividad de estas últimas (Chen, 2005). Bajo este enfoque, la informalidad es una característica distintiva del desarrollo del capitalismo (Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009).

Desde una posición opuesta, el enfoque legalista interpreta la informalidad como un espacio de acción en el que iniciativas económicas pequeñas y heterogéneas desarrollan su actividad con el objetivo de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal (Chen, 2012). El enfoque voluntarista agrega a la perspectiva anterior el carácter voluntario de la informalidad, resultado de una decisión óptima, dadas las preferencias y las restricciones que los emprendimientos enfrentan en términos de capital humano y productividad (Maloney, 2004).

Debido a que ninguno de estos enfoques explica de manera acabada la dinámica de la informalidad, se ha desarrollado una visión integral basada en la noción de *mercados laborales multisegmentados* (Chen, 2005; Fields, 2005), que combina elementos de los enfoques anteriores. Según Bacchetta, Ernst y Bustamante

(2009), este enfoque considera que la economía informal está compuesta por diferentes segmentos, cada uno de ellos formado por distintos tipos de agentes: un estrato bajo, compuesto principalmente por hogares que desarrollan actividades de supervivencia con escasos vínculos con el sector formal; un estrato alto, formado por emprendedores que eligen evadir impuestos y regulaciones; y un segmento intermedio; formado por emprendedores subordinados a las empresas modernas del sector formal. El dinamismo y el tamaño de cada segmento, así como las transiciones de los trabajadores entre ellos, dependen de factores como el entramado institucional, las características individuales de los trabajadores, las características de las unidades productivas y las condiciones macroeconómicas (Bertranou y Casanova, 2013).

La naturaleza de la informalidad en el empleo independiente tiene implicancias importantes para el diseño de programas de promoción de emprendimientos entre las personas de menores ingresos, ya que son estos trabajadores los que se encuentran más expuestos a la informalidad en sentido amplio. Este tipo de programas ha adquirido protagonismo en América Latina en las últimas décadas, con el objetivo de crear empleo y aliviar la pobreza y vulnerabilidad de los hogares. Sin embargo, la mayoría de los emprendimientos creados en el marco de estas intervenciones —motivados por la necesidad— corresponden a trabajadores que integran hogares de ingresos bajos. Estos emprendimientos se caracterizan por una escala de producción reducida, una baja capacidad para generar ingresos y empleos de calidad —incluso para los propios emprendedores— y una alta tasa de informalidad asociada al incumplimiento de las normas que regulan su actividad (Bruhn y McKenzie, 2013; Corporación Andina de Fomento, 2013).

La informalidad en el empleo independiente —entendida como la realización de una actividad productiva al margen de las normas y reglamentos que la regulan (impuestos, seguridad social, condiciones de seguridad en el trabajo, etc.)— interpela el diseño de las políticas públicas promotoras de emprendimientos entre la población de menores ingresos. Desde un enfoque constitutivo, la informalidad niega a los trabajadores independientes el acceso a protección social y, desde un enfoque instrumental, la informalidad restringe el acceso a los mercados, limita el acceso al crédito y disminuye las posibilidades de desarrollar el capital humano. Adicionalmente, la informalidad condiciona la relación de los emprendedores con el Estado, al restringir su acceso a determinados programas y recursos públicos, limitando aún más sus posibilidades de crecimiento.

Existen diferentes visiones sobre cómo promover la formalización de los trabajadores independientes. Algunas propuestas se centran en las sanciones punitivas para quienes no se ajusten a la ley, sin considerar las opciones limitadas que posee la mayoría de los actores de la economía informal y los distintos sistemas de incentivos que pueden motivar una transición genuina de los emprendimientos informales hacia la formalidad. Otras propuestas sugieren el desarrollo de estrategias integrales que incrementen la productividad, mejoren la capacidad de las unidades económicas para cumplir con las normas existentes y los incentivos para insertarse en la formalidad, y aumenten la capacidad y fortaleza institucional de las economías para hacer cumplir estas regulaciones (OIT, 2014). Este último enfoque, además, propone el diseño de acciones específicas que, mediante la focalización o discriminación positiva hacia los trabajadores independientes más vulnerables, incremente la productividad de sus unidades productivas y mejore sus condiciones de trabajo.

La focalización en el marco de una política selectiva es un instrumento para avanzar hacia la universalidad del acceso, porque su aplicación se centra en la minimización de los errores de exclusión —dejar sin beneficios a trabajadores que son parte de la población objetivo— sobre los errores de inclusión —otorgar beneficios a quienes no forman parte de la población objetivo (Cecchini y Martínez, 2011)—. Además, las políticas selectivas son concebidas en relación y coordinación con las políticas universales, son efectivas en sí mismas en términos de lograr aproximar a sus destinatarios al ámbito de actuación de las políticas universales y amplían su ámbito de actuación desde la pobreza hacia la vulnerabilidad y la exclusión social (García, 2009).

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos poseen regímenes de tributación simplificada para pequeños contribuyentes² (Cetrangolo *et al.*, 2014), solo Argentina (2004) y Uruguay (2011) poseen un régimen especial para trabajadores por cuenta propia, que forman parte de emprendimientos unipersonales o asociativos, e integra hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Estos regímenes especiales brindan incentivos a aquellos trabajadores para que formalicen su actividad cumpliendo las normas tributarias y previsionales que la regulan, y dejando en manos de otros programas públicos el desarrollo de acciones que mejoren el desempeño de los emprendimientos.

2 Según un estudio reciente de la OIT (2014), al menos quince países de la región cuentan con un régimen de tributación simplificada.

En Argentina, el régimen tributario transitorio denominado Monotributo Social (MS) fue creado por el Gobierno nacional en el marco de un discurso de integración social a través del trabajo y de un proceso de expansión —en términos de recursos, instrumentos y alcance geográfico— de los programas nacionales dirigidos a la creación y promoción de emprendimientos entre la población vulnerable.

El presente estudio identifica los principales desafíos que ha encontrado el programa MS en su formulación e implementación, desde su creación en 2004 hasta la actualidad, y las estrategias que ha adoptado para abordarlos. Adicionalmente, el trabajo indaga en los límites que hoy enfrenta el programa para llegar a la población destinataria como resultado de su propia formulación, pero también debido a las condiciones que caracterizan a estos emprendedores. El trabajo contribuye al análisis de los desafíos y límites que enfrentan este tipo de programas para promover la formalización de emprendimientos unipersonales y asociativos en los países de América Latina.

Este análisis se basó en información recopilada de fuentes secundarias elaborada por organismos públicos (fuentes documentales, normas y regulaciones), entrevistas semiestructuradas a funcionarios y cuadros técnicos de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 2007 y 2015, entrevistas estructuradas a emprendedores de la provincia de Buenos Aires,³ y el procesamiento de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) correspondientes al periodo 2005-2014.

Diseño y formulación del Monotributo Social

Su creación y objetivos

En 2004, la Ley 25.865 estableció el MS para los asociados a cooperativas de trabajo proveedoras del Estado y de sus organismos descentralizados. Su objetivo era regularizar la situación laboral de quienes, a través de programas nacionales,

³ Se hicieron 32 entrevistas estructuradas a trabajadores por cuenta propia, integrantes de emprendimientos asociativos o unipersonales, beneficiarios de programas sociales y, por lo tanto, en condiciones de inscribirse en el MS.

integraban cooperativas de trabajo para la realización de tareas provistas por el Estado.⁴

20 Previamente, en 2003, se había creado el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, destinado a promover la creación y consolidación de emprendimientos unipersonales, familiares y asociativos entre las personas desocupadas o subocupadas en situación de pobreza o vulnerabilidad. La masividad que adquirió este plan mostró la necesidad de extender los beneficios del MS a los integrantes de emprendimientos promovidos por este programa. La exclusión de estos emprendimientos de la economía formal, según los entrevistados, se presentó como uno de los primeros obstáculos para su promoción y fortalecimiento desde el propio Estado.

Este plan fue solo el primero de una serie de programas nacionales creados hasta 2014 para promover el trabajo por cuenta propia entre la población en situación de pobreza o vulnerabilidad.

La inscripción de este sujeto contribuyente demandó la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (RNEDLES) (Decreto 189 de 2004) “con la finalidad de promover la inclusión y formalización de quienes realizan actividades económicas enmarcadas en la economía social, cumpliendo con un modelo de desarrollo inclusivo y con justicia social” (Resolución 10.204 de 2010 del Ministerio de Desarrollo Social).

De esta manera, el MS se plantea como una herramienta complementaria, aunque no exclusiva, de las políticas públicas para la promoción de la reinserción social de las personas a través del trabajo y la producción, dirigida a atender “el contexto económico social actual, procurando reinsertar, en el mercado formal de actividades económicas, a quienes actualmente se encuentran excluidos” (Decreto 189 de 2004).

4 En 2004 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) creó el componente Cooperativas de Trabajo de Construcción como parte del Plan Jefes/as de Hogar y, posteriormente, la concertación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPySS) con el Ministerio de Desarrollo Social, y el MTESS condujo al Programa Federal de Emergencia Habitacional y al Plan Agua + Trabajo. A través de estos programas, el MPFIPySS incorporó las cooperativas de trabajo en sus planes de urbanización, vivienda y saneamiento.

Evolución del programa

El MS es una categoría tributaria del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, para personas que integran unidades económicas unipersonales o asociativas —formadas por hasta tres personas— y asociados a cooperativas de trabajo,⁵ que desarrollan una actividad económica genuina y sustentable, y cuyos emprendimientos se encuentran vinculados al desarrollo local y la economía social.⁶ Pueden inscribirse aquellos emprendedores en situación de vulnerabilidad, que no generen ingresos brutos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (hasta \$24.000 a septiembre de 2013 y hasta \$48.000 desde entonces).⁷ Abonando mensualmente el 50% del componente social,⁸ este régimen permite a los inscritos emitir una factura oficial, ser proveedores del Estado nacional por compra directa mediante el portal Argentina Compra (Decreto 204 de 2004), acceder a una obra social de libre elección y computar el periodo de inscripción como años de aporte jubilatorio.

La inscripción al MS, a través del RNEDLES, está sujeta a ciertas condiciones que buscan delimitar la población destinataria de esta política y evitar que se utilice como un instrumento de evasión fiscal. Dada la naturaleza del MS, la condición indispensable que lo precede es la realización de una actividad económica que dé origen a la obligación tributaria, la cual debe ser única. Además, el MS se focaliza en grupos sociales o individuos en situación de vulnerabilidad. En su inicio, esta situación era evaluada en el domicilio del beneficiario a través de la ficha social “Las familias cuentan”, que abarcaba dimensiones como vivienda, educación formal, capacidades, trabajo, ingresos, asistencia directa, salud, etc. Sin embargo, este

5 No pueden inscribirse aquellas personas que trabajan en relación de dependencia o profesionales universitarios, excepto quienes realicen una actividad económica no vinculada con su profesión.

6 El MS entiende que la economía social se encuentra formada por aquellas unidades productivas que valoran al hombre como sujeto central de la actividad económica. Esta definición surge de un extracto del informe sobre economía social, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en su VI Conferencia Internacional en 1988.

7 Para comprender la magnitud del cambio basta con observar que a comienzos de 2004 el salario mínimo, vital y móvil era de \$350, a comienzos de 2013 ascendía a \$2875, y en agosto de 2015 se encontraba en \$5588.

8 Este porcentaje representó \$35 hasta septiembre de 2012, \$50 hasta noviembre de 2013, \$73 desde noviembre de 2013 hasta septiembre de 2014 y \$161,5 a septiembre de 2015.

"El emprendimiento debe ser sustentable económicamente, y su actividad debe estar orientada al desarrollo local en el marco de la economía social. La evaluación de estas condiciones la realiza el RNEDES, pero solo en aquellos emprendimientos que no hubieran recibido apoyo de otras políticas nacionales. La sustentabilidad del emprendimiento inicialmente fue evaluada a partir de la experiencia de sus integrantes, su capacidad productiva, las características de su producto, la organización del proceso productivo, etc."

procedimiento requería numerosos recursos humanos, tiempo y esfuerzo de coordinación, por lo que la evaluación de la condición de vulnerabilidad de las personas finalmente fue confiada a personal idóneo, que intervenía en el momento de inscripción del interesado, utilizando un índice construido por el RNEDES. Sin embargo, este índice dejó de ser formalmente utilizado debido a que, en la práctica, su valor se acomodaba según la percepción de los propios trabajadores del RNEDES, priorizando la minimización de los errores de exclusión de la población destinataria.

Se considera compatible con el MS que la persona sea propietaria de un bien inmueble o de un automotor, beneficiaria de un programa de ingreso social, del seguro de desempleo, de una pensión contributiva o no contributiva mínima o de una jubilación mínima, o que tenga antecedentes de inscripción en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes.⁹ De esta forma, se evita que estas políticas de protección social actúen como un desincentivo para la formalización que propone este programa.

El emprendimiento debe ser sustentable económicamente, y su actividad debe estar orientada al desarrollo local en el marco de la economía social. La evaluación de estas condiciones la realiza el RNEDES, pero solo en aquellos emprendimientos que no hubieran recibido apoyo de otras políticas nacionales. La sustentabilidad del empre-

9 La información provista por el interesado debe ser coherente con el resultado de los cruces de datos realizados con la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

dimiento inicialmente fue evaluada a partir de la experiencia de sus integrantes, su capacidad productiva, las características de su producto, la organización del proceso productivo, etc. De acuerdo con la reglamentación vigente, la relevancia del emprendimiento para el desarrollo local y la economía social depende de las necesidades regionales y locales sobre generación de empleo, identidad cultural, preservación del ambiente, fomento del turismo, promoción comunitaria, etc. (Resolución 10.204 de 2010 del Ministerio de Desarrollo Social).¹⁰ Estos criterios han buscado adaptar el alcance del programa a las especificidades de los territorios; sin embargo, en la práctica, su aplicación se encuentra sujeta a lo que el RNEDLES considera como una actividad sustentable, territorialmente relevante y enmarcada en la economía social. En otras palabras, con este criterio el MS evita legalizar relaciones de dependencia encubiertas y actividades que rozan la ilegalidad o no implican un proceso de producción, sino que se centran en la comercialización.

Para lograr su objetivo, el RNEDLES debió adaptar su propio programa de actuación político-administrativa a la dinámica económica de la población objetivo, transformando en 2009 esta categoría tributaria de transitoria (dos años) a permanente y vinculando el monto máximo de ingresos anuales con la categoría más baja del régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Asimismo, en la práctica, el RNEDLES amplió su objetivo hacia un conjunto más amplio de actividades económicas, con la intención de incluir un mayor número de trabajadores.

Durante los primeros años de implementación, esta política tuvo un alcance reducido en relación con su población beneficiaria (tabla 1), debido a que sus reglas institucionales formales exigían evaluar las condiciones socioeconómicas de cada potencial beneficiario en su domicilio y su implementación incidía en las competencias de otras organizaciones administrativas (Administración Federal de Ingresos Públicos, Administración Nacional de la Seguridad Social, Superintendencia de Servicios de Salud), todo lo cual demoraba el trámite de inscripción (en algunos casos hasta dos años). Las entrevistas revelan que para lograr una mejor articulación institucional, el RNEDLES debió establecer mecanismos de

10 Sin embargo, “no se considerarán relevantes para el desarrollo local y la economía social actividades tales como venta de productos por catálogo, venta de quiniela, venta de autopartes nuevas o usadas, servicio de taxis o remis, cuidado de vehículos en la vía pública, así como toda otra actividad que se considere ajena a los objetivos de desarrollo autogestivo” (artículo 11, Resolución 10.204 de 2010).

comunicación fluidos y consensuar algunas de sus reglas institucionales formales —instrumentos y procedimientos administrativos— con estas organizaciones administrativas (tabla 1).

Tabla 1. Evolución del padrón de personas inscritas* en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Monotributo Social) 2005-2013

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total inscritos	7500	25.094	47.428	24.461	73.943	378.378	475.191	564.571	630.404
Variación (%)		235	89	-48	202	412	26	19	12
Total inscritos sin otros programas**	7500	25.094	47.428	24.461	73.943	256.219	280.735	426.063	381.048
Variación (%)		235	89	-48	202	247	10	52	-11

* Las personas inscritas no necesariamente mantienen regularidad en sus aportes y, por lo tanto, en los beneficios. Sin embargo, el registro realiza una actualización periódica de los beneficiarios activos en el padrón.

** No incluye trabajadores inscritos en el Monotributo Social Agropecuario ni aquellos que forman parte del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Sí incluye beneficiarios de otros programas sociales.

Fuente: Cuenta de Inversión, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En 2009 y 2010, el porcentaje de trabajadores empadronados en el RNEDES creció como consecuencia de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo.¹¹ Desde su creación, los beneficiarios de este programa representaron, en promedio, el 35% de los trabajadores empadronados en el RNEDES. El Monotributo Social Agropecuario,¹² por otra parte, también fue creado en 2009, pero su población beneficiaria apenas representó el 4% de los trabajadores empadronados en 2013.

11 Mediante la organización y constitución de cooperativas de trabajo para la realización de obras públicas, el programa transfiere ingresos a los trabajadores miembros de estas cooperativas como contraprestación por su trabajo.

12 Sistema tributario dirigido a agricultores familiares en situación de vulnerabilidad, individualmente o como parte de proyectos productivos asociativos de hasta tres personas o de cooperativas de trabajo (rurales). A diferencia del MS, en este programa el Estado subsidia la totalidad de los beneficios y obligaciones impositivas que implica la formalización.

A lo largo de los años y hasta principios de 2015, el RNEDLES realizó convenios con organizaciones sociales, municipios y organismos públicos para comunicar los beneficios de esta política y facilitar el inicio de los trámites de inscripción. Esta estrategia permitió ampliar la incidencia del programa en los territorios y mejorar su comunicación con la población beneficiaria. Como resultado, el número de trabajadores inscritos en el RNEDLES aumentó más allá de la evolución del número de beneficiarios pertenecientes a otros programas sociales, pero también el perfil de los beneficiarios se diversificó, los tiempos de inscripción se alargaron y la identificación del programa con el MDS en el territorio se debilitó.

En la actualidad, habiendo depurado el padrón de aquellos trabajadores en mora con el pago del MS, se estima que el porcentaje de trabajadores empadronados en el RNEDLES que no se encuentran vinculados a programas públicos representa menos del 20 % del padrón.

Una aproximación a la población destinataria

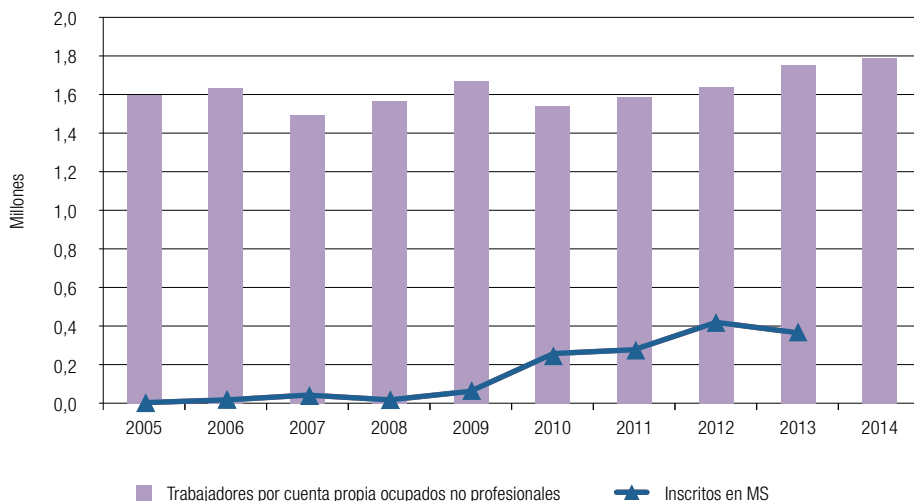
Hacia fines de 2013, el MS cubría alrededor del 34 % de los trabajadores ocupados por cuenta propia no profesionales, incluyendo aquellos que integran cooperativas de trabajo financiadas por el Programa Ingreso Social con Trabajo (figura 2). Si se excluyen estos trabajadores, el padrón del MS representaba el 21,7 % de los trabajadores ocupados por cuenta propia no profesionales. Sin embargo, el programa no se dirige a este conjunto heterogéneo de trabajadores, sino a un segmento más específico, caracterizado por bajos ingresos laborales y condiciones de vulnerabilidad en el hogar.

Para identificar con mayor precisión a la población destinataria del MS, se procesaron las bases de microdatos de la EPH-Indec del periodo 2005-2014. Los criterios de elegibilidad definidos por el programa se tradujeron en términos de las variables recopiladas por la EPH en población ocupada como trabajador por cuenta propia, con un nivel de educación inferior a universitario completo, con ingresos laborales menores a \$2500 mensuales, entre 2005 y 2013, y a \$5000 mensuales, en 2014,¹³ que no poseen cobertura médica a través de una obra social (tabla 2).

13 La EPH releva el ingreso laboral mensual de los entrevistados, mientras que el MS considera el ingreso laboral anual. Si se toma un ingreso máximo de \$2000 por mes, como establece el MS,

Figura 2. Evolución de los trabajadores ocupados por cuenta propia no profesionales y del padrón de inscritos en el Monotributo Social (2005-2014)*

26



*Sin datos del número de trabajadores inscritos en el padrón del RNEDES en 2014.

Fuente: Cuenta de Inversión, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, EPH-Indec.

El cuestionario de la EPH incluye preguntas específicas sobre mercado de trabajo, pero no recopila información sobre el cumplimiento de las normas tributarias y de la seguridad social por parte de los trabajadores independientes. Sin embargo, el acceso a una obra social por parte de un trabajador independiente solo es posible a través de su inscripción en el régimen general o en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, o bien a través de los aportes que realiza un familiar que trabaja como asalariado. Es una variable que si bien no permite identificar con precisión a la población objetivo de este programa, permite

se está suponiendo que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se distribuyen de forma homogénea a lo largo de un año y que los trabajadores facturan todos sus ingresos. Ambos supuestos se alejan de la realidad, por lo que el estudio introduce un margen adicional del 20% mensual al analizar la evolución de esta población. Adicionalmente, el análisis correspondiente al año 2013 se realiza también, considerando un ingreso medio mensual de \$5000, ya que ese año el ingreso laboral máximo anual pasó de \$24.000 a \$48.000.

Tabla 2. Evolución de trabajadores por cuenta propia ocupados, no profesionales, según acceso a obra social y nivel de ingreso laboral mensual (2005-2014)

Año	Ingreso laboral mensual máximo (\$)	TCPONP con obra social	TCPONP sin obra social	TCPONP sin obra social y con ingresos menores
2005	2500	430.565	1.172.163	1.149.494
2006	2500	516.566	1.125.442	1.102.588
2007	2500	519.228	974.449	936.893
2008	2500	572.007	1.001.075	926.538
2009	2500	632.909	1.043.203	932.062
2010	2500	551.692	993.254	802.423
2011	2500	614.576	973.494	716.792
2012	2500	586.478	1.055.383	594.331
2013	2500	701.075	1.051.094	487.770
2014	5000	676.701	1.115.651	779.552

Fuente: elaboración propia con base en datos del cuarto trimestre de la EPH-Indec.

al menos identificar el segmento más vulnerable de esta población, en términos de acceso a la salud.

Adicionalmente, se consideró como población destinataria del MS solo a aquellos trabajadores por cuenta propia que trabajan para más de un cliente para evitar contabilizar asalariados ocultos, esto es, trabajadores subcontratados por una empresa que eluden los mecanismos de regulación laboral y de protección del Estado.

Con base en estos criterios, se observa que el porcentaje de trabajadores por cuenta propia ocupados no profesionales (TCPONP) sin acceso a una obra social disminuyó casi once puntos porcentuales entre 2005 y 2014. Sin embargo, en este último año, aún el 62% de los TCPONP no tenía acceso a una obra social, reflejo de la persistencia que caracteriza el fenómeno de la informalidad, incluso en contextos de crecimiento económico y expansión del empleo (Bertranou y Casanova, 2013). Además, a partir de 2007, la brecha entre el número de TCPONP sin obra social y aquellos que además contaban con ingresos laborales menores al criterio establecido por el programa comenzó a ampliarse, debido a que el ingreso

laboral corriente de una proporción creciente de trabajadores superó el criterio establecido por el MS.

El crecimiento de esta brecha puede ser interpretado como el resultado de un contexto económico favorable, pero también como consecuencia de un proceso inflacionario¹⁴ que paulatinamente ha presionado sobre los ingresos corrientes. A fines de 2014, luego de que el criterio de ingreso laboral máximo del MS se hubiera modificado, solo el 30% de los TCPONP sin obra social tenía ingresos laborales mensuales superiores al criterio establecido por el MS (\$5000). Por la propia segmentación que plantea el MS, los TCPONP sin obra social y con ingresos menores a \$5000 presentan niveles de vulnerabilidad¹⁵ asociados a:

- Un bajo nivel de ingreso laboral.
- Su categoría ocupacional: una alta proporción de emprendimientos creados por personas de bajos ingresos están motivados por la necesidad.
- La falta de acceso a prestaciones sociales: por su propia definición, este grupo está integrado por trabajadores que no poseen obra social. Los trabajadores por cuenta propia en Argentina no acceden a prestaciones como el seguro de desempleo o las asignaciones familiares.

Otros factores internos —recursos y estrategias— que poseen estos trabajadores y sus hogares, y que determinan su capacidad de responder a contingencias que deterioren de manera permanente su bienestar son, siguiendo a Kaztman (2000), sus condiciones de trabajo (estabilidad, intensidad, propiedad de los medios de producción, lugar), su capital social (nivel de educación, redes familiares o ayudas monetarias), su hábitat (régimen de tenencia de la vivienda, entorno y hacinamiento) y su pobreza relativa (posición del hogar según ingreso per cápita familiar en relación con el resto de los hogares).

14 Aunque existe mucha controversia respecto a la veracidad de los datos oficiales, el uso del índice de precios del Indec permite estimar una inflación promedio anual para la región del Gran Buenos Aires del 9%, entre 2004 y 2013. Entre puntas esto implica un aumento del índice de precios cercano al 140% en diez años. Por otra parte, solo en 2014, la variación de los precios en el ámbito nacional, según el índice de precios al consumidor nacional urbano del Indec, fue del 19,5%.

15 La *vulnerabilidad* es entendida como una situación caracterizada por la convergencia de circunstancias que aumentan el riesgo de sufrir contingencias que pueden disminuir el bienestar de los hogares ante la modificación o permanencia de ciertas situaciones negativas, externas o internas al hogar (Gallo y Labrunée, 2005; García, 2009).

Al analizar estas dimensiones a partir de los datos de la EPH, correspondientes al último trimestre de 2014, se observa que los trabajadores con posibilidades de acceso al MS poseen, en general, un mayor nivel de vulnerabilidad asociado a todas las variables analizadas (tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de trabajadores que presentan las características mencionadas (2014)

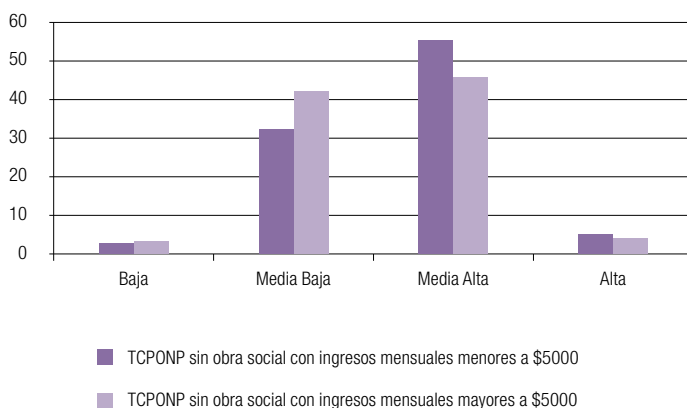
Dimensión	Variable	Indicador de vulnerabilidad	TCPONP sin obra social, ingresos laborales < a \$5000 (%)	TCPONP sin obra social, ingresos laborales > a \$5000 (%)
Condiciones de trabajo	Estabilidad	Antigüedad menor a seis meses en el trabajo	17,6	8,9
	Lugar de trabajo	Realización de tareas en vehículo, vivienda o espacio público	30,8	23,1
	Propiedad de los medios de producción	No propiedad de maquinarias o equipos	36	27,8
	Intensidad	Subocupación horaria demandante	16,7	7,5
Capital social	Nivel de educación	Menor a secundario completo	70,3	54,8
	Redes familiares	No percepción de ayudas familiares	3,9	1,6
Hábitat	Entorno	Residencia en asentamiento	1,8	0,9
	Hacinamiento	Hogares en hacinamiento crítico	6,9	5,8
	Tenencia de la vivienda	Inquilino, ocupante en relación de dependencia o de hecho y otras situaciones	12,3	22,7
Pobreza	Pobreza relativa del hogar	30% de los hogares con menores ingresos per cápita familiar en el total de aglomerados urbanos	64,4	29,8

Fuente: elaboración propia con base en datos del cuarto trimestre de la EPH-Indec.

30

Al sintetizar las dimensiones de vulnerabilidad en un único indicador¹⁶ (figura 3), se observa que una alta proporción de los TCPONP sin obra social pero con ingresos mayores a \$5000 se encuentra en una situación de vulnerabilidad media-alta o alta (51,9%). Entre aquellos con ingresos menores a \$5000, estos niveles de vulnerabilidad alcanzan al 63,8% de los trabajadores. Esta situación cuestiona la utilidad de aplicar como criterio de selección de la población destinataria un nivel de ingreso laboral máximo, dado que esta condición no permite minimizar errores de exclusión. En el periodo analizado, los TCPONP sin obra social con ingresos mayores a \$5000, con un nivel de vulnerabilidad medio-alto o alto, representan el 15% del total del conjunto de TCPONP sin obra social. En oposición, el 36% de los TCPONP sin obra social con ingresos menores a \$5000 presentan un nivel de vulnerabilidad bajo o medio-bajo.

Figura 3. Distribución de los trabajadores según nivel de vulnerabilidad por grupo. En porcentaje (2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuarto trimestre de la EPH-Indec.

¹⁶ Este indicador se calcula como el promedio simple de cada dimensión, y estas, a su vez, son el resultado del promedio simple de las variables que la componen, las cuales toman valor 1 cuando la condición de vulnerabilidad se hace presente y valor 0 en caso contrario.

En resumen, si se tomara como criterio de selección de la población destinataria un nivel de vulnerabilidad medio-alto o alto, o un nivel de ingreso laboral mensual menor a \$5000, el programa tendría como población destinataria al 85% de los TPCONP sin acceso a obra social.

Los desafíos que enfrenta el programa

El régimen del MS constituye una política transversal a todos los programas nacionales, provinciales y municipales de carácter productivo destinados a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Este sistema tributario ha logrado instalarse como una política selectiva, formulada en relación y coordinación con el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, y efectiva en sí misma en términos de facilitar el acceso de la población beneficiaria a derechos económicos y sociales. Esto la ha transformado en una política clave para la implementación de acciones públicas coherentes con el objetivo de integración social a través del trabajo.

El programa aporta a la formalización de las relaciones de comercialización y del empleo independiente al permitir la emisión de factura y el acceso de los trabajadores a una obra social y al cómputo de los años de aporte jubilatorio. El impacto del MS sobre la formalización de las unidades productivas se encuentra condicionado por la imposibilidad que enfrentan los emprendimientos para inscribirse como personas jurídicas bajo este régimen y por las restricciones que las reglamentaciones provinciales vigentes le imponen en materia fiscal. En todas las provincias del país las

"Este sistema tributario ha logrado instalarse como una política selectiva, formulada en relación y coordinación con el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, y efectiva en sí misma en términos de facilitar el acceso de la población beneficiaria a derechos económicos y sociales. Esto la ha transformado en una política clave para la implementación de acciones públicas coherentes con el objetivo de integración social a través del trabajo".

personas físicas y jurídicas que desarrollan una actividad económica deben tributar el impuesto a los ingresos brutos. En los últimos años, sin embargo, al menos catorce gobiernos provinciales¹⁷ — de los veinticuatro que componen el territorio nacional — aprobaron leyes o decretos que eximen de este impuesto a las personas inscriptas en el RNEDLES.

Por otra parte, la emisión de factura otorga a los trabajadores por cuenta propia la posibilidad de ampliar su cartera de clientes hacia empresas formales e incluso hacia el propio Estado. Aunque la literatura señala la importancia de este factor en la decisión de formalizar un emprendimiento, los estudios en el tema no encuentran evidencia empírica de este efecto. En Sri Lanka, por ejemplo, aquellas empresas que formalizan su actividad no son más propensas a ser proveedoras del Gobierno o participar en programas gubernamentales (Mel, McKenzie y Woodruff, 2013). En Bolivia, McKenzie y Sakho (2010) tampoco encuentran evidencia de una mayor probabilidad de vender productos o servicios a entidades gubernamentales como resultado de su formalización. Una explicación plausible es que son pocos los emprendimientos con posibilidades de vender sus productos y servicios al Gobierno, y aquellos que logran este tipo de contratos formalizan su actividad cuando surge la oportunidad, no antes (Bruhn y McKenzie, 2013).

El análisis de las entrevistas estructuradas permite observar que algunas de estas explicaciones se aplican a la realidad de la población destinataria del MS. En primer lugar, se observa que solo doce trabajadores de treinta se encuentran inscritos en el régimen del MS, pero solo diez de veintiocho consideran que la posibilidad de emitir factura les permitiría aumentar las ventas del emprendimiento. Aun así, la opción de contar con factura se encuentra entre las condiciones más valoradas por los emprendedores para aumentar sus ventas, superada por la asociación productiva o comercial con otros emprendedores (once de veintiocho), seguida por la posibilidad de contar con asesoramiento contable-financiero (nueve de veintiocho).

Estos emprendimientos, además, muestran escasos vínculos con el sector formal, ya que sus principales clientes son particulares (veintisiete), otros empre-

17 Las provincias de Buenos Aires (Ley 13.136 de 2003), Chaco (Ley 6047 de 2007), Córdoba (Decreto 501 de 2008, ratificado por la Ley 9520 de 2008), Corrientes (Ley 5870 de 2008), Entre Ríos (Ley 9779 de 2007), Formosa (Ley 1525 de 2008), La Pampa (Ley 2236 de 2005), Mendoza (Ley 7833 de 2008), Neuquén (Ley 2650 de 2009), Río Negro (Ley 3921 de 2005), Salta (Ley 7520 de 2008), San Juan (Ley 7547 de 2004), Santa Fe (Ley 12.393 de 2005), Tucumán (Decreto 4194 de 2007).

dimientos (cuatro) y vendedores ambulantes (tres), y sus principales canales de comercialización son ferias (catorce de treinta y uno), el domicilio de alguno de los asociados (trece de treinta y uno) y, en menor medida, internet (ocho de treinta y uno). Entre los emprendedores que venden a clientes particulares, solo doce están inscritos en el MS, y entre los que venden sus productos en el domicilio de alguno de los asociados, solo cinco pueden emitir factura. La situación es distinta entre los trabajadores que venden en ferias, ya que diez se encuentran inscritos en el MS, y se observa cierta asociación entre la comercialización en ferias y la inscripción en el MS. Esta situación podría deberse a las condiciones de formalización que algunos municipios establecen para participar en las ferias que el Gobierno local patrocina.

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el MS es ampliar su alcance hacia los trabajadores por cuenta propia que no son beneficiarios de programas sociales y aún permanecen en la informalidad. Esto implica replantear algunos criterios imprecisos que hoy mantiene el programa (como el vinculado al tipo de actividad económica y la condición de vulnerabilidad) y desarrollar estrategias que le permitan llegar a esta población y promover su registro. Para esto es necesario identificar los factores que explican la informalidad en el empleo independiente, lo cual resulta complejo dada la heterogeneidad que caracteriza a estos trabajadores y la incidencia de la propia dinámica del mercado de trabajo en la decisión de transitar hacia esta categoría ocupacional (Bertranou y Casanova, 2013). La literatura internacional destaca al menos tres cuestiones que inciden en la decisión de los trabajadores independientes de formalizar su actividad:

- La desconfianza y la incertidumbre sobre el funcionamiento del sistema, sumadas a esquemas de seguridad social que podrían desincentivar la participación de los trabajadores independientes (Bertranou y Casanova, 2013; Corporación Andina de Fomento, 2013).
- La falta de información sobre el proceso de formalización, los trámites requeridos y el tiempo y los costos que este proceso implica (Bruhn y McKenzie, 2013; OIT, 2014).
- El bajo nivel y la inestabilidad de su ingreso laboral, lo que dificulta el pago periódico de obligaciones fiscales (Apella y Casanova, 2008).

Los entrevistados que han trabajado en la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social coinciden en adjudicar el alcance limitado del programa a la falta de información sobre la existencia y los beneficios que brinda el MS, y

sobre el proceso de formalización y su complejidad administrativa.¹⁸ Sin embargo, también consideran que la cultura tributaria de la población destinataria es sumamente débil, lo que junto a la ausencia de control por parte de las autoridades incide en su motivación para formalizar su actividad.

Adicionalmente, los entrevistados reconocen que la formalización a través del MS tiene un costo que no todos los emprendedores destinatarios del programa pueden afrontar. Esta situación se verifica al analizar los datos de la EPH para 2014: para el 33 % de los trabajadores en condiciones de acceder al MS, el costo mensual de este régimen —esto es el 50 % de la obra social (\$161,5)— representaba más del 10 % de su ingreso laboral mensual. En este sentido, el MS no puede extenderse a la población destinataria en situación de pobreza, ya que hacerlo implicaría reducir su ingreso disponible y agravar su situación.

La estabilidad del empleo también incide en la decisión de formalizar el emprendimiento. El análisis de las entrevistas aplicadas a emprendedores permite observar que una proporción importante de estos trabajadores (diecisiete de treinta y dos) se desempeña en otro trabajo o se encuentra buscando un nuevo empleo, lo que cuestiona la permanencia del emprendimiento en el mediano plazo y puede incidir en la decisión de formalizar el emprendimiento. De hecho, entre los emprendedores que no trabajan en otra actividad ni buscan empleo (quince), diez se encuentran inscritos en el MS, mientras que entre los emprendedores que trabajan en otra actividad o buscan empleo (diecisiete), solo cuatro se encuentran inscritos. Adicionalmente, los datos de la EPH muestran que la población destinataria tiene una menor antigüedad promedio en la actividad que desarrolla que el resto de los trabajadores (18 % tiene una antigüedad menor a seis meses frente al 9 % del resto de los trabajadores).

Por último, si la informalidad es una decisión voluntaria tomada en función de las preferencias y las restricciones que enfrentan los emprendimientos en términos de capital humano y productividad, como sugiere el enfoque legalista, es de esperar que una amplia proporción de la población destinataria del MS se mantenga en la informalidad, dado que casi un tercio de esta población presenta un bajo nivel de educación y de productividad, si se asocia esta última variable a la carencia

18 En los hechos, el proceso de inscripción en el MS requiere que la persona beneficiaria se inscriba en el RNEDLES, tramite su excepción en el ente de administración tributaria provincial, realice el seguimiento de su trámite por internet e imprima su credencial una vez finalizado.

de equipos y maquinarias, o a un bajo grado de intensidad laboral (subocupación demandante) en el trabajo.

Reflexiones finales

35

La informalidad es un fenómeno persistente que requiere especial atención en los países de América Latina, por su vínculo con la desigualdad económica y social y los condicionamientos que impone a la sociedad para establecer un proceso de desarrollo inclusivo con equidad creciente. La gran incidencia de la informalidad en los trabajadores por cuenta propia de menores ingresos, en particular, interpela el diseño de aquellos programas que promueven la creación de emprendimientos entre la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Esta situación plantea la necesidad de diseñar políticas públicas focalizadas en este colectivo que, en coordinación con los programas promotores de emprendimientos y los sistemas de seguridad social y tributarios de los distintos ámbitos de Gobierno, faciliten su acceso a la formalización.

En Argentina, el régimen del MS fue creado en el marco de un proceso de expansión de las políticas nacionales orientadas a la creación de emprendimientos unipersonales, familiares y asociativos entre la población vulnerable. Su diseño responde a la ausencia de instrumentos tributarios adaptados a las características de esta población y, esencialmente, a los límites que enfrenta el Estado para contratar o transferir recursos a las unidades económicas — promovidas por las propias políticas públicas — que desarrollan su actividad fuera del marco de la ley.

Desde su creación, el MS ha adaptado su programa y sus acuerdos de actuación político-administrativos para instalarse como una política selectiva, en relación y coordinación con los sistemas de seguridad social y tributarios del país, y efectiva en sí misma, en términos de facilitar el acceso de la población beneficiaria a los mismos derechos laborales y económicos que poseen los trabajadores independientes. En su implementación, el MS ha intentado minimizar los errores de exclusión, recurriendo a una noción imprecisa de *vulnerabilidad*, y los de inclusión, circunscribiendo la actividad económica de los emprendimientos a las nociones — igualmente imprecisas — de *desarrollo local* y *economía social*.

A pesar de los esfuerzos por disminuir los costos de registro, simplificar el proceso de formalización y difundir los beneficios que ofrece el MS, la ausencia de una cultura tributaria entre la población destinataria y su percepción de que los

costos de registro —en términos monetarios y de tiempo— y el pago mensual de sus obligaciones son elevados parecen condicionar fuertemente la inscripción de estos trabajadores.

Adicionalmente, los escasos vínculos con el sector formal que poseen algunos emprendimientos —por los productos o servicios que ofrecen y los canales de comercialización que utilizan— y la inestabilidad asociada a la actividad emprendedora —que es percibida por algunos trabajadores como un mecanismo de transición hacia otro tipo de trabajo— desincentivan la formalización de su relación de empleo y actividad económica.

La literatura destaca que el mayor dinamismo económico de los emprendimientos y sus posibilidades reales de sostenibilidad son claves en la decisión de los trabajadores por cuenta propia de registrar su actividad. Sin embargo, un segmento de la población destinataria del MS genera ingresos laborales demasiado bajos para afrontar el costo mensual que requiere la formalización a través de este programa. Su productividad, además, se encuentra condicionada por la falta de acceso a maquinarias y equipos y la subocupación laboral. En estas condiciones los trabajadores por cuenta propia, probablemente, no se beneficiarían de la formalización, pero sí del contacto con el Estado y sus políticas públicas.

En este sentido, el MS no debería ser visto como un programa accesorio de la política social, sino como un programa clave para la identificación y el diagnóstico de los desafíos que enfrentan aquellos trabajadores por cuenta propia que más necesitan de la ayuda del Estado para lograr la sostenibilidad de sus emprendimientos. Modificando sus incentivos para llegar incluso a los trabajadores más vulnerables, el MS podría transformarse en un programa central para la entrada y derivación de los trabajadores independientes hacia programas sociales y de empleo diseñados en función de sus necesidades.

Referencias

Apella, I. y Casanova, L. (2008). Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del gran Buenos Aires. En *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (pp. 121-153). Buenos Aires: Banco Mundial-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Bacchetta, M., Ernst, E. y Bustamante, J. (2009). *Globalisation and informal jobs in developing countries*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio-Organización Internacional del Trabajo.

- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013). Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries. *Policy Research Working Paper Series*.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2013). *Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá: autor.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cetrangolo, O., Godshmit, A., Gómez Sabaini, J. y Morán, D. (2014). *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.
- Chen, M. (2005). Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and formal regulatory environment. [Research Paper 2005/10]. Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economic Research.
- Chen, M. (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Recuperado de <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>
- Decreto 189 de 2004, de 17 de febrero. *Boletín Oficial Nacional*, Ciudad autónoma de Buenos Aires.
- Decreto 204 de 2004, de 19 de febrero. *Boletín Oficial Nacional*, Ciudad autónoma de Buenos Aires.
- Decreto 4194 de 2007, de 26 de octubre. *Boletín Oficial de la provincia de Tucumán*, San Miguel de Tucumán.
- Decreto 501 de 2008, de 11 de abril. *Boletín Oficial de la provincia de Córdoba*, Córdoba.
- Fields, G. (2005). A guide to multisector labor market models. *Social Protection Discussion Paper 0505*. Washington DC: World Bank.
- Gallo, M. y Labrunée, M. (2005). *El camino hacia la exclusión social por la crisis ocupacional: un estudio del caso marplatense*. Documento procedente del Foro Trayectos y Territorios de Desempleo: Sus Efectos sobre los Espacios Regionales y Locales, Mar del Plata, Argentina. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/790/1/00415.pdf>
- García, A. (2009). La paciencia de los pobres: políticas sociales e integración en Centroamérica. En *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica* (pp. 83-104). Quito: Flacso.
- Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Recuperad de <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller5/24.pdf>
- Ley 1525 de 2008, de 16 de octubre. *Boletín Oficial de la provincia de Formosa*, Formosa.
- Ley 2236 de 2005, de 29 de diciembre. *Boletín Oficial de la provincia de La Pampa*, Santa Rosa.
- Ley 2650 de 2009, de 26 de junio. *Boletín Oficial de la provincia de Neuquén*, Neuquén.
- Ley 3921 de 2005, de 18 de enero. *Boletín Oficial de la provincia de Río Negro*, Viedma.
- Ley 5870 de 2008, de 29 de octubre. *Boletín Oficial de la provincia de Corrientes*, Corrientes.
- Ley 6047 de 2007, de 12 de diciembre. *Boletín Oficial de la provincia de Chaco*, Resistencia.

Ley 7520 de 2008, de 2 de octubre. *Boletín Oficial de la provincia de Salta*, Salta.

Ley 7547 de 2004, de 25 de noviembre. *Boletín Oficial de la provincia de San Juan*, San Juan.

Ley 7833 de 2008, de 14 de enero. *Boletín Oficial de la provincia de Mendoza*, Mendoza.

Ley 9779 de 2007, de 4 de julio. *Boletín Oficial de la provincia de Entre Ríos*, Paraná.

Ley 12.393 de 2005, de 3 de enero. *Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe.

Ley 13.136 de 2003, de 30 de diciembre. "Promoción unidades económicas de actividades laborales de autoempleo y subsistencia". *Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires*, La Plata.

Ley 25.865 de 2004, de 19 de enero. "IVA-Monotributo Social". *Boletín Oficial Nacional*.

Maloney, W. (2004). Informality revisited. *Policy Research Working Paper Series*. World Development, 32 (7), 1159-1178.

Maurizio, R. (2014). *Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in 2000s: A dynamic approach*. Washington: Organización Internacional del Trabajo.

McKenzie, D. y Sakho, Y. (2010). Does it pay firms to register for taxes?: The impact of

formality on firm profitability. *Journal of Development Economics*, 91(1), 15-24.

Mel de, S., McKenzie, D. y Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-150.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Panorama temático laboral: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: autor.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014). *Informe coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. s. l.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). (1981). *Sector informal, funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Resolución 10.204 de 2010, de 1 de diciembre, de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. *Boletín Oficial Nacional*.

Tokman, V. (1987). El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*, 54(3), 513-536.