

# Administración Tributaria y Cohesión Social

*Por Alejandro M. Estévez<sup>\*</sup> y Susana C. Esper<sup>†</sup>*

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social

Administración Federal de Ingresos Públicos

República Argentina

---

<sup>\*</sup> Investigador Jefe del Instituto AFIP (Argentina). Es profesor de Administración Pública en UBA, UNLAM, UCEMA, IDAES, UNAM (Misiones, Argentina). Es lic. en Ciencia Política (UBA). Magister Scientiarum en Administración Pública, (FCE-UBA) y es Ph.D. candidate in Public Administration de la Université du Québec, Canada. Es investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE-UBA. Ha escrito varios libros y más de veinte artículos científicos. Ha sido consultor de organismos multilaterales. Es fundador y director de la ONG Polipub.org dedicada a la promoción de las políticas públicas participativas. Correo Electrónico: [almeestevez@afip.gov.ar](mailto:almeestevez@afip.gov.ar)

<sup>†</sup> Investigadora del Instituto AFIP (Argentina). Es profesora de Administración Pública en la UBA. Es Licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestranda en Administración Pública, FCE-UBA. Es investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE-UBA. Ha publicado diversos artículos científicos y ha colaborado en varios capítulos de publicaciones científicas. Ha sido consultora de organismos multilaterales. Correo Electrónico: [sesper@afip.gov.ar](mailto:sesper@afip.gov.ar)

### ***Resumen***

Este trabajo se propone investigar, a través del caso de formalización del empleo doméstico implementado a partir de 2005 en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, posibles líneas de acción que las administraciones tributarias pueden implementar con el objetivo de aumentar la cohesión social y, consecuentemente, disminuir el nivel de desigualdad al que se ven sometidos los empleados informales.

### ***Palabras Clave***

Administración tributaria – seguridad social – cohesión social – trabajo informal

# Tabla de Contenidos

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN .....  | 2  |
| LA CIUDADANÍA FISCAL, FRUTO DEL PACTO SOCIAL.....                     | 4  |
| LA COHESIÓN SOCIAL, ELEMENTO DEL PACTO SOCIAL DEMOCRÁTICO.....        | 5  |
| LA INFORMALIDAD LABORAL Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL PACTO SOCIAL ..... | 7  |
| INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN, SÍNTOMA DEL CONTRATO SOCIAL ROTO.....       | 9  |
| EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA .....                        | 11 |
| EL CASO AFIP .....  | 13 |
| La Administración Federal de Ingresos Públicos.....                   | 13 |
| Diagnóstico del problema .....  | 14 |
| El programa .....   | 16 |
| El cambio cultural .....  | 18 |
| Herramientas no tradicionales .....                                   | 19 |
| Logros alcanzados.....  | 20 |
| CONCLUSIONES .....  | 23 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                      | 25 |
| Artículos periodísticos.....  | 28 |
| Documentación y legislación .....                                     | 28 |

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, fenómenos como la desigualdad y la inequidad, han representado un impedimento para la madurez democrática latinoamericana (Fernández Pérez & Días Rivillas, 2008; Garretón, 2002). De hecho, el crecimiento democrático exige el aprendizaje de aquellos derechos y deberes que implica la vida en sociedad, ya que una comunidad compromete su viabilidad si sus miembros se desligan de la responsabilidad de sostenerla económicamente. O, incluso, si la desigualdad e inequidad generada a partir del incumplimiento fiscal llega al punto de mantener grupos en la exclusión. La fiscalidad revela, entonces, las relaciones de poder dentro del Estado, los “ganadores” y “perdedores” y, consecuentemente, quienes están “incluidos” y quienes “excluidos”. El nivel de justicia que los ciudadanos perciben en esa relación, determina también la “sensación de pertenencia” o cohesión social de esa comunidad (Schumpeter, 1982; Delgado Lobo & Goenaga, 2007; Moore, 2004; Campbell, 1993; Musgrave, 1992; CEPAL, 2007). En América Latina, la vinculación entre fiscalidad y desigualdad ha sido siempre espinosa. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos ha atravesado reformas tributarias que, efectivamente, han incrementado la recaudación impositiva, no se han logrado resolver los dos retos principales: la suficiencia (los incrementos han sido insuficientes y la presión tributaria aún es baja) y la equidad (ya que la recaudación descansa, primeramente, en la imposición al consumo) (Fernández Pérez y Días Rivillas, 2008).

Por otra parte, si bien las Administraciones Tributarias (en adelante, AT) no tienen incidencia directa en la política tributaria, sus acciones pueden influir sobre la cohesión social y el bienestar de la sociedad principalmente, por medio de dos vías. En primer lugar, logrando la mayor cantidad de recursos para la implementación de políticas públicas. Y, en segundo lugar, garantizando el acceso a la seguridad social a los excluidos, por medio de la formalización de los segmentos de población que tradicionalmente trabajan informalmente (“en negro”). Dicha dimensión, excede la visión tradicional de la AT, transformándose de una organización meramente técnica y con el único fin de recaudar, en un organismo público que asume proactivamente el mandato de generar inclusión social con el objetivo de superar la desigualdad. Dicha cuestión no es azarosa, sino que se vincula al surgimiento de un nuevo paradigma de AT, más orientada a construir auténticos “ciudadanos fiscales”, concientes de sus obligaciones y también de sus derechos. Dicha inclusión en el “pacto social y fiscal”, en buena medida, se dirime en el caso de que se logre que los “excluidos”, adquieran el *status* de la ciudadanía fiscal, sin la cual el ejercicio de la ciudadanía política no puede ser pleno. Por otra parte, quienes sí están “incluidos” en ese pacto, al concebir como normal y permanente dicha situación de desigualdad, dejarán de percibir al sistema tributario como una efectiva herramienta de distribución y de bienestar con la que deben cumplir responsablemente por el bien de la sociedad en su conjunto, por lo que ésta perderá su legitimidad, alentando actitudes como la evasión y la elusión de las obligaciones fiscales y perjudicando a la totalidad de la comunidad.

Este trabajo abarca un aspecto profundamente vinculado al problema de la exclusión, que es la informalidad laboral, el cual ha constituido un problema estructural para América Latina (Erquicia *et al.*, 2008). El objetivo ha sido

investigar, a través de un estudio de caso, el programa de formalización del personal doméstico (implementado por la Administración Federal de Ingresos Públicos desde 2005), con el fin último de explorar posibles líneas de acción a ser desempeñadas por las AT en la búsqueda de la cohesión social. El fruto principal de la iniciativa ha sido cuadruplicar la cantidad de empleados domésticos declarados en menos de tres años. Ello facilitó el acceso de los beneficiarios a la seguridad social y a la cobertura de salud, es un intento por vencer el estigma de informalidad que tradicionalmente marcó el rubro. Asimismo, el programa no nació por un interés netamente recaudatorio, sino de inclusión social y fue totalmente auto-declarativo, en la medida que la formalización del empleo doméstico era voluntaria y no coactiva y surgía de una intensa campaña de comunicación y no a través de los métodos más habituales como la fiscalización y el control.

El trabajo se articula de la siguiente manera. En un primer momento, el artículo esbozará un marco teórico, explicando los conceptos de inclusión, de pacto social como origen de la responsabilidad y el cumplimiento tributario y el impacto que dichos fenómenos poseen sobre la cohesión social (o la medida en que los integrantes de la sociedad se perciben a sí mismos como otros y que afectará, consecuentemente, su voluntad de cumplimiento). Asimismo, se vincularán dichos aspectos con la nueva visión de la AT, más activa en lo vinculado a favorecer el bienestar de la sociedad y el cumplimiento voluntario, que es también el método que produce mayor efectividad de costos en la cobranza de impuestos y a la vez es síntoma de una ciudadanía responsable (CIAT, 2000). También se revisarán los aspectos más relevantes del concepto de informalidad. En una segunda sección, se realizará un estudio de caso sobre el programa de formalización del blanqueo doméstico. Para la realización de este acápite, se recurrió a cinco altos funcionarios de la AFIP, que nos proveyeron de los *insights* de la política pública. Sus percepciones más relevantes han sido volcadas en esa sección.

## LA CIUDADANÍA FISCAL COMO PRODUCTO DEL PACTO SOCIAL

La fiscalidad es el espejo de una Nación, ya que refleja el conjunto de metas, fines, valores, actitudes y conductas que una sociedad se otorga a sí misma: da cuenta de sus prioridades, de sus relaciones de poder y de su estructura social (en la medida que explicita quienes serán los que soportarán el costo de financiar esa comunidad). Nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes. La fiscalidad es, entonces, el espejo de la Nación (Schumpeter, 1982; Moore, 2004; Campbell, 1993; Musgrave, 1992).

La relación entre fiscalidad y desigualdad constituye una cuestión de gran actualidad en América Latina. De hecho, la mayoría de países de la región no han logrado superar aún la brecha existente entre la Constitución Política (entendida como la ley suprema) y la constitución económica (es decir, la forma que el Estado ha previsto para financiarse y sustentar dicho ordenamiento institucional plasmado en la Constitución Política). Es decir, mientras que es indudable que muchos países han logrado consolidar sus democracias, la constitución económica continúa siendo frágil. Dicha separación refuerza la idea de una ciudadanía “a medias”, que convive con un Estado que por incapacidad fiscal no logra cumplir las obligaciones que su Constitución Política le impone (seguridad, justicia, defensa, salud, educación, seguridad social, etc.). Particularmente en Argentina, mientras que es indudable la vigencia de la democracia, la constitución económica continúa siendo frágil. Esta fisura repercute también en el nivel de la ciudadanía, donde por un lado existe un “ciudadano político”, depositario de una cantidad de derechos y obligaciones políticas y, por otro, el “ciudadano fiscal” (a quien también le corresponden obligaciones y derechos fiscales) Muchos ciudadanos no se ven impedidos de ejercer sus derechos políticos pero, sin embargo, sus derechos sociales y fiscales son vulnerados por no poder acceder a un trabajo formalizado con los beneficios que esto implica. Se produce entonces un campo fértil para las desigualdades sociales (Botana, 2006a y 2002; Estévez & Esper, 2008).

En sintonía con lo expuesto, Fernández Pérez y Díaz Rivillas (2008), califican de paradójica la situación latinoamericana, ya que mientras que la región ha vivido más de dos décadas de democracia y, en los últimos años, una etapa de bonanza económica, sólo se ha avanzado moderadamente en la reducción de la pobreza. América Latina registra algunas de las desigualdades más marcadas del mundo y ello, sumado a la debilidad del Estado de derecho, ha constituido un impedimento para el desarrollo económico y democrático. El incumplimiento fiscal facilita un círculo vicioso, ya que disminuyen los recursos fiscales y con ellos, las capacidades estatales para implementar políticas orientadas al logro de una mayor cohesión social, destruyendo los lazos de solidaridad y re-incentivando la informalidad (CEPAL, 1998; Frey, 1997). La incapacidad para construir una ciudadanía fiscal responsable termina por ser un riesgo para la ciudadanía política misma, ya que tanto el componente fiscal de la ciudadanía es tan importante como el componente político: los deberes políticos poseen, como contraparte, deberes económicos que es indispensable cumplir para que la sociedad se sostenga materialmente. Asimismo, los derechos políticos, requieren de derechos económicos o fiscales que permitan bienestar a la sociedad. La informalidad institucionalizada de ciertas

actividades, no hace sino corromper la esencia misma del pacto político que da origen a la sociedad (Estévez & Esper, 2008).

¿Cómo se sustentan económicamente los pactos sociales? ¿Puede ser sustentable un contrato político si no se prevé una forma de financiarlo? Un **contrato o pacto social** es un conjunto de acuerdos de amplia prevalencia societal, acordado en forma explícita o implícita, que se basa en el respeto y la convicción por parte de los contratantes de que es mejor cooperar que confrontar (Binmore, 2004). Un **pacto fiscal** es un acuerdo que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social (CEPAL, 1998). O sea, quien soporta el costo de vivir en sociedad y cómo lo hace. De allí que todo pacto político, necesariamente, venga acompañado de un pacto fiscal. Por tal motivo, los conceptos de pacto social y pacto fiscal, son indivisibles; a la sazón, dos caras de una misma moneda. En efecto, aquí ya puede distinguirse claramente la dimensión política de ese pacto fiscal, en la medida que si se establece de manera de beneficiar a un sector en particular, o si el esfuerzo se recarga injustamente sobre otro sector, el nivel de legitimidad del sistema impositivo disminuirá y con ello, se reducirá la voluntad de los actores de cumplir con las obligaciones que a cada uno le corresponde (Feld & Frey, 1997 y 2002; Tokman, 2007; McGee & Rossi, 2006). Iniciando, en algún momento, un terreno fértil para que nazcan desigualdades.

## **LA COHESIÓN SOCIAL, ELEMENTO DEL PACTO DEMOCRÁTICO**

La sensación de pertenencia a una sociedad se determina por la idea de inclusión en dicho pacto social y fiscal. Ese elemento es también central para el logro de una democracia de calidad que, indudablemente, terminará por afectar el bienestar de la comunidad. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras. Por otra parte, las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión (CEPAL, 2007; Moltchanova, 2007)<sup>3</sup>. Desde este punto de vista, la

---

<sup>3</sup> A ello se refiere Benedict Anderson (1993) cuando menciona que las naciones son comunidades políticas “imaginadas”, cuyos miembros nunca se conocerán completamente entre sí; pero de todas

cohesión social tiene vinculación con la tributación: en sociedades con un alto nivel de cohesión, puede presuponerse que los ciudadanos se inclinarán mayormente a ver al Estado como un vehículo de inclusión y un proveedor de servicios públicos. En cambio, en sociedades con un bajo nivel de cohesión, los ciudadanos tenderán a ver al Estado como un instrumento de dominación de *elites* (Van Haldenwang, 2008).

En ese sentido, la cohesión social es un atributo de las sociedades democráticas, que se sostiene sobre tres pilares: (1) el acceso al bienestar, sostenido en la igualdad de oportunidades y sin discriminación; (2) un Estado incluyente, con la misión de realizar política social orientada en la percepción de inclusión en la sociedad y (3) una sociedad cuyos individuos experimentan una sensación de pertenencia a una comunidad con objetivos compartidos, alcanzables mediante los procedimientos democráticos (Fernández Pérez & Díaz Rivillas, 2008).

La noción, entonces, se vincula a la idea de que el Estado es capaz de proveer los medios necesarios para la integración simbólica y material de sus ciudadanos. Pero, por otra parte, para cumplir con sus funciones, los Estados necesitan dinero. Generalmente, esos ingresos se logran, en buena medida, en base a impuestos, por lo que el cumplimiento tributario es esencial para el logro de esa cohesión social (Von Haldenwang, 2008).

Consecuentemente, la idea de solidaridad es, en sí misma, el componente central de la cohesión social, por lo que el Estado debe velar por él. Si las personas no perciben mecanismos que aseguren que sus aspiraciones podrán ser cumplidas, se compromete la sensación de pertenencia. Allí radica el riesgo que el trabajo informal y la exclusión implican para la cohesión social. Si una persona considera que es despreciada en una sociedad, difícilmente tendrá voluntad de cooperar con el bienestar de ésta; mucho menos, querrá entregar parte de su esfuerzo personal para solventar el bienestar común (Ferroni, 2005). Consecuentemente, cuando se generaliza la percepción de que el Estado nada hace a favor de la cohesión social, se expande la sensación de no pertenencia a esa comunidad, lo cual difícilmente forjará la voluntad de los excluidos de respetar el pacto. Si los contratos sociales son acuerdos tácitos basados en la confianza que emerge entre los individuos, una perspectiva pesimista compartida por los miembros de la sociedad, sobre la imposibilidad de aumentar su bienestar (movilidad social) puede favorecer el surgimiento de tendencias disruptivas, dificultando la cohesión social (Tokman, 2007). Otro ejemplo sería la percepción de que el Estado promueve la informalidad laboral, por ejemplo, “haciendo la vista gorda” (CEPAL, 2007). Se gesta así una “ciudadanía diferenciada”, cuyos nocivos efectos recaen, generalmente, sobre aquellos segmentos de la sociedad que más necesitan de los bienes y servicios estatales (Lake & Newman, 2002).

---

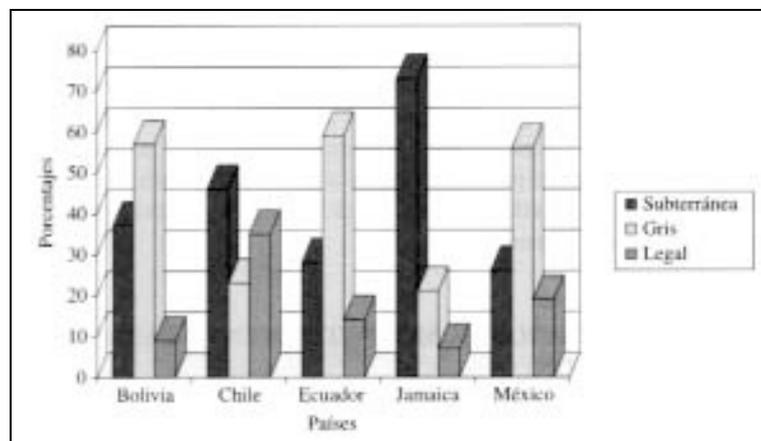
maneras se consideran viviendo en una misma comunidad. De acuerdo a Ernest Gellner (1991), una de las principales funciones del Estado es mantener una cultura compartida, homogeneizada para la sociedad. Eric Hobsbawm (1998) coincide cuando afirma que la nación no es una entidad primaria; más bien, es un invento, una ingeniería social, construidas no sólo desde arriba, sino también desde abajo. Lo cual implica que ninguna desigualdad es natural, sino fruto de relaciones de poder artificiales.

## LA INFORMALIDAD LABORAL Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL PACTO SOCIAL

El empleo no registrado o informal, se define como aquel que, sin necesariamente ser ilícito, no está declarado a una o más autoridades que deberían tener conocimiento de él. Por este hecho, se sustrae a las normativas tributarias, contables y laborales, concluyendo en una reducción de las prestaciones de la seguridad social y, consecuentemente, no proveyendo de los derechos y beneficios que provee el trabajo en blanco (Erquicia *et al.*, 2008; Novick *et al.*, 2008; Banco Mundial-MTEySS, 2008; Cabrera, 2007). Aunque es común encontrar una vinculación directa entre informalidad e ilegalidad, es importante establecer que no todo trabajo informal está absolutamente fuera de la ley. De hecho, en vez de existir una dicotomía legalidad-ilegalidad al referirse al trabajo informal, lo que usualmente predominan son las denominadas “áreas grises”, donde se da el cumplimiento *parcial* de las regulaciones y de la ley (Tokman, 2003; Bayón *et al.*, 1998). En el siguiente gráfico, se aprecia dicha diferencia para una muestra de países latinoamericanos:

**Gráfico 1** Informalidad e ilegalidad

(Porcentaje de unidades informales por grados de ilegalidad).



Fuente: Tokman (2003)

A los fines prácticos de nuestra investigación, nos limitaremos a los grupos informales que encuentran en esta clandestinidad un modo de sobrevivir (informalidad de supervivencia). En América Latina<sup>4</sup>, en las últimas décadas, las actividades de carácter informal se han visto ligadas fuertemente al

<sup>4</sup> Es evidente la importancia del sector informal en términos de creación de empleos en América Latina. Hacia 1999, el 46.4% de la ocupación en las ciudades está en actividades informales, proporción que se eleva al 50% en las mujeres y es de casi 44% entre los hombres. Además, su participación ha experimentado un crecimiento constante (Tokman, 2003), a la vez que la década de los noventa implicó una retracción de la seguridad social (Portes & Roberts, 2005).

empobrecimiento y a la marginación de grandes grupos de población en relación a las actividades económicas predominantes y productivamente más importantes (Forni & Longo, 2007)<sup>5</sup>. La informalidad se convierte así en una forma de subempleo que cumpliría una función de refugio de mano de obra expulsada del sector formal (Dabegnino, 2001). Este tipo de informalidad es, entonces, un “residuo”, del mercado formal (Williams & Round, 2008)<sup>6</sup>. En el caso de los trabajadores de baja productividad (como es el caso del empleo doméstico), se encuentran en el sector informal por haber sido excluidos de la economía formal, a diferencia de otros grupos que lo hacen por un cálculo de costo-beneficio o por voluntad de permanecer “en negro”, aunque, en la práctica, todos los países de América Latina albergan ambos tipos de informalidad (De Laiglesia, 2009).

La situación de desigualdad que implica el trabajo informal es un fenómeno que atenta contra la cohesión social, por la percepción de exclusión de los trabajadores informales (Pérez Sáinz, 1998; Pérez Sáinz & Menjivar, 1994). De hecho, la informalidad plantea inseguridades para el empleado, que por estar desprotegidos deben afrontar lo que puede resumirse en los siguientes riesgos (Dimarco, 2005):

- **La inseguridad económica:** aspectos como la inseguridad y la incertidumbre son elementos constitutivos de esta tarea, favorecidos por la precariedad y la naturaleza esencialmente temporaria de estos vínculos laborales. El “costo de la informalidad”, recae directamente sobre quien no recibe ningún beneficio sobre dicha situación, no sólo porque el Estado tiene menor capacidad de hacer valer la ley, sino también porque el sistema institucional en general, es laxo (Quintín, 2007).
- **La inseguridad de tipo social:** al desarrollar una actividad informal, se encuentra en desventaja con respecto a los demás miembros de la sociedad. La percepción de pertenecer a la sociedad (cohesión social) se ve afectada, porque es de público conocimiento que el trabajador informal no posee derechos laborales.
- **La inseguridad sanitaria y de riesgo físico:** no sólo la paga es inferior al trabajo protegido, sino que además, por lo general no se respetan horarios

---

<sup>5</sup> Puede ampliarse este tema consultando los trabajos de Los trabajos de informalidad (Portes & Schlauffer, 1993; López & Monza, 1995).

<sup>6</sup> En realidad, la informalidad es también el reflejo de fracturas más profundas de una sociedad, en la medida que implica ciertas condiciones como (1) bajo nivel de participación en el sistema de seguridad social; (2) bajo nivel de cobertura y de aseguración, especialmente entre los niveles más pobres de la sociedad; (3) un alto nivel de empresas (en su mayoría pequeñas, pero también de grandes proporciones), que incurren en diversos mecanismos de incumplimiento de las leyes impositivas, laborales, etc.; (4) aplicación despereja de las leyes; (5) exclusión de los derechos de propiedad, de los servicios judiciales y de otros servicios públicos; (6) elusión de los servicios estatales, especialmente por parte de las clases ricas; (7) bajos niveles de confianza en el Estado y de percepción de justicia del “contrato social” y su contraparte, el “contrato fiscal”; (8) bajo nivel de cumplimiento tributario (Saavedra & Tommasi, 2007). La formalidad laboral es un indicador del nivel de desarrollo de un país, lo cual evidencia el costo, en términos de atraso, que genera la persistencia en la informalidad de este grupo (Olmedo, 2006).

ni condiciones de higiene o salud. Proliferan, así, los accidentes de trabajo. La desregulación también constituye un riesgo para el medio ambiente, en la medida que al no estar regulado, no cumple con las pautas para lograr un desarrollo sustentable (Briassoulis, 1999). Por otra parte, la precariedad y los riesgos del trabajo informal, son un elemento que engendra mayor exclusión (Lindemboin & Pérez, 2004).

De acuerdo a Novick *et al.* (2008), la informalidad en Argentina se determina por los siguientes factores:

- *La productividad y rentabilidad de las actividades económicas*, ya que cuanto más bajas son las ganancias de la empresa, menores posibilidades tiene de cumplir con las obligaciones impositivas y laborales;
- *los sucesivos períodos de inestabilidad económica*, los cuales provocan incertidumbre acerca del futuro en los empresarios, que entonces prefieren evadir sus obligaciones tributarias y laborales, empleando y volcando a la informalidad a los trabajadores;
- *La destrucción y/o inoperancia de las instituciones estatales*, que no pueden fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas, incentivando el incumplimiento fiscal;
- *El debilitamiento de la concepción de que la evasión de las obligaciones fiscales es una acción negativa que afecta a la sociedad en su conjunto*: la percepción de “pacto incumplido”, hace que los individuos no perciban como justo el comprometerse a cumplir con sus obligaciones cuando no existe una retribución en términos de seguridad social y bienestar por parte del Estado. En consecuencia, se mina la ilegitimidad de la informalidad y muchos sectores creen que es legítima la evasión y el incumplimiento, promoviendo así la extensión de la informalidad;
- *La excesiva complejidad de los trámites burocráticos relativos al registro del empleo por parte del empresario*, impulsan a querer evitar la complejidad de los trámites, en especial la información, tiempo y costos económicos que conllevan esos trámites (cuestión que, como se verá en el presente trabajo, se prevé revertir con el “programa de blanqueo”).

Más adelante se retomará la cuestión del empleo informal, focalizada especialmente en la población femenina que se desempeña como servicio doméstico.

## **INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN, SÍNTOMA DEL CONTRATO SOCIAL**

### **ROTO**

Existe una vinculación nítida entre informalidad laboral y exclusión, ya que la primera implica la existencia de grupos que no logran acceder a los beneficios que otorga el empleo en blanco. La ausencia de formalidad, tanto de manera autónoma como en relación de dependencia, implica un aislamiento del

trabajador del sistema y de sus beneficios, aumentando su marginalidad y, consecuentemente, percepción de excluido. Un trabajador no formalizado se priva de al menos (1) una cobertura de salud propia; (2) la expectativa de un beneficio previsional al finalizar su vida laboral; (3) un seguro de riesgo de trabajo; (4) las asignaciones familiares que le pudieren corresponder; (5) la posibilidad de utilizar instrumentos crediticios; (6) la expectativa de mejorar sus ingresos al acceder a mercados formalizados. Desde el plano solidario, tampoco aporta a la financiación del sistema de seguridad social. Por otra parte, las economías informales atentan contra la institucionalización de una cultura de acatamiento de las reglas (Farías & Rufail, 2006).

La informalidad compromete la cohesión social tanto al nivel de la sociedad como al nivel del individuo. A nivel social, el trabajo no declarado puede tener una incidencia considerable en las finanzas públicas, por las pérdidas que implica en términos de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales. Esta situación, crea un círculo vicioso en la medida en que el Estado aumenta los impuestos para seguir garantizando los servicios públicos, favoreciendo al trabajo no declarado. Por otra parte, desde la dimensión individual, los trabajadores no declarados tienen subsidio de paro ni seguro de accidentes laborales. Oficialmente, este grupo está formado de personas inactivas, que se ven privadas de todos los beneficios derivados del trabajo con un contrato formal, como la posibilidad de formación, un perfil específico de carrera, aumentos salariales o el sentido de pertenecer a la empresa. Asimismo, estas personas presentarán dificultades para obtener otro tipo de trabajo y acceder a los beneficios de la seguridad social (Erquicia *et al.*, 2008).

Desde la perspectiva del contrato social, expuesta anteriormente, la informalidad es un reflejo de disfunciones sistémicas típicas de las sociedades latinoamericanas. Estas disfunciones apuntan al modo en que los individuos interactúan entre sí y con el Estado, poniendo nuevamente en primera plana la necesidad del *contrato social*, donde los individuos tenderán a cumplir con sus obligaciones fiscales (entre ellas, el registro del trabajo en negro), en la medida en que perciban que el resto de la sociedad lo hace, y que el Estado les brinda a cambio protección social y bienestar. Por eso la calidad del contrato social se ve reflejada en las siguientes cuatro razones por las cuales sería legítimo para el individuo, optar por la informalidad (Saavedra & Tommasi, 2007):

- Contribuirá al sistema de seguridad social dependiendo de la valoración que haga de la calidad de los beneficios de seguridad social provistos por el Estado en el presente y para su futuro;
- se sentirá impelido a cumplir con las regulaciones estatales siempre que perciba cierta capacidad del Estado para castigarlo ante el no cumplimiento, siendo muy alta la percepción de poder ser castigado;
- contribuirá a la provisión de bienes y servicios a la sociedad siempre que considere justo el sistema de protección social provisto por las instituciones estatales y
- no sentirá la presión social de sus pares para pagar impuestos si las normas colectivas, informales, presentes en el acervo cultural de los miembros de la sociedad (North, 1993; Esper, 2008), no lo impelen a hacerlo, ya que la informalidad no se percibe como injusta por sus colegas.

Cuando por estas cuatro razones se da la elección por la informalidad, se da una situación de “pacto incumplido”, donde se cree que el Estado, por ineficiencia o corrupción, es funcional a la informalidad, y por ende, los individuos dejan de valorar el cumplimiento de la ley, siendo más propensos a evadirla por considerarla injusta (Estévez, 2008).

El ciudadano experimenta desprotección por parte del Estado, lo que lo lleva a aumentar su sensación de exclusión, en la baja posibilidad de movilidad social (lo cual anula la esperanza de que en el futuro se estará mejor) y en la regresividad y la falta de reciprocidad del sistema impositivo (Tokman, 2007). Cuando el contrato social no logra ser incluyente, se quiebra la cadena de confianza y la sensación de pertenencia a la sociedad, es decir, la cohesión social. La informalidad, entonces, es síntoma del contrato social roto. Ello implica el riesgo de criminalizar a los trabajadores informales que adoptan ese modo de vida como forma de subsistencia. Usualmente, se percibe al trabajador informal como un sujeto carente de derechos. No obstante, la formalidad debería ser vista como una garantía y no como una precondition para el respeto de dichos derechos económicos (De Laiglesia, 2009).

## **EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

La actividad principal de las administraciones fiscales generalmente comprende las siguientes acciones (CIAT, 2000):

- liquidar, recaudar y fiscalizar los impuestos aplicados por el gobierno, así como prevenir el fraude;
- supervisión por aduanas de los bienes importados y exportados (a fin de liquidar, recaudar y monitorear los diversos tributos vinculados a la importación y exportación, (al igual que proteger la calidad de la sociedad);
- liquidar y recaudar las contribuciones de seguridad social;
- otras actividades de liquidación y cobranza en nombre de otras agencias gubernamentales.

Tradicionalmente, la responsabilidad primordial de una AT ha consistido en recaudar la cantidad adecuada de impuestos adeudados al gobierno, al menor costo posible para el público (CIAT, 2000). Esta función está básicamente limitada al campo económico y técnico.

En otro orden de cosas, es necesario tener en cuenta que una dimensión clave de la cohesión social es el acceso a bienes y servicios públicos, como la salud, la educación, la seguridad social, etc. Para ello, el Estado necesita de la recaudación de ingresos públicos, por lo que es claro que al menos indirectamente, las AT cumplen un papel social, ya que debe garantizar ese acceso. Éste no es un aspecto menor, ya que la capacidad de recaudación ha constituido un problema para los países subdesarrollados. Los Estados de los países pobres no obtienen sino una fracción muy inferior de la recaudación potencial, porque sus administraciones tributarias carecen de la capacidad de

hacer valer las leyes y regulaciones a los ciudadanos y al sector privado. Por ejemplo, el sector público puede no tener la suficiente capacidad como para obtener y explotar fuentes de datos, o carecer de capacidad de monitoreo sobre la actividad económica. Además, en muchos países en desarrollo, la recaudación tributaria puede ser inferior por la existencia de pagos extra-legales (corrupción) o clientelismo. Asimismo, la política tributaria puede verse afectada por la presión política ejercida por grupos de presión, dificultando la tarea de la AT (Van Haldenwang, 2009). Esto exige que las AT se mantengan activas, en la manera que son las responsables de esos ingresos públicos.

Por otra parte, si bien la misma no es directamente responsable de la redacción de la legislación (CIAT, 2000), debe, no obstante, colaborar con la cohesión social, por medio de dos formas. En primer lugar, gestionar con eficiencia y transparencia la recaudación tributaria, de manera de aumentar la cantidad de recursos disponibles al momento de implementar políticas públicas orientadas al bienestar de la sociedad. Y, en segundo lugar, asegurando el acceso a la seguridad social de las poblaciones tradicionalmente excluidas y condenadas al trabajo en negro. Estos aspectos constituyen un avance con respecto a la visión tradicional de las AT, orientadas solamente a la recaudación, ya que es sabido que incluso muchos trabajadores informales serían demasiado pobres para pagar impuestos si se formalizara su actividad, de modo que su incorporación a la economía formal no necesariamente supondría un aumento de la recaudación (De Laiglesia, 2009); por el contrario, es una decisión de políticas orientada únicamente a convertir a dichos segmentos poblacionales en auténticos “ciudadanos fiscales” (incluidos).

Dicho cambio de paradigma no ha sido casual. El estallido de 2001 evidenció las dificultades del modelo de financiación estatal a través de endeudamiento, dejando en claro la importancia de un modelo fiscal sustentable en el largo plazo y los inmensos costos sociales de la financiación a través del endeudamiento o la emisión monetaria (Botana, 2006a). La profunda crisis argentina implicó consecuencias nefastas de tipo económica, política e institucional. Sin embargo, quizá el mayor de los costos fue el social. Especialmente, si se tiene en cuenta que durante la crisis, los niveles de exclusión alcanzaron a prácticamente la mitad de la ciudadanía. Quedó patente la importancia de que el mandato de todas las instituciones públicas, sea la cohesión social, superando la visión “técnica”, que sólo puede velar por la recaudación. El desafío es superar esa “frontera técnica”, en la búsqueda de AT orientadas al logro de cohesión social. Ello permitiría una visión ampliada de la misión de la AT en el contexto social en la cual se desempeña, como otro agente que intercede a favor de la superación de la desigualdad. Esto, especialmente si se toma en cuenta que las AT constituyen una de las caras más visibles del Estado en su relación con la ciudadanía, tanto por la temática que representa como por la periodicidad de sus interacciones con la comunidad (pagos mensuales, trámites, contacto con la prensa, etc.) y su despliegue y alcance territorial a lo largo de toda la Nación.

Por otra parte, las AT tienen la responsabilidad de administrar la relación con los ciudadanos, desde un plano de igualdad, transparencia y simetría. La igualdad presupone dar similar tratamiento, a la vez que proveer de herramientas y oportunidades similares a situaciones, requerimientos y necesidades similares que manifiesten los administrados. La transparencia,

asimismo, implica que una actitud vinculada a la rendición de cuentas y la habilitación de espacios necesarios para que el ciudadano pueda ejercer legítimamente sus derechos frente a la AT. La simetría, por último, se relaciona a poner el pie de igualdad a la Administración con el administrado, desplazando la visión natural de “superior” de quien naturalmente goza de una situación más ventajosa y asimétrica (Farías & Rufail, 2006).

## EL CASO AFIP

### ***La Administración Federal de Ingresos Públicos***

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tiene a su cargo las funciones de recaudación y fiscalización de los tributos interiores a través de la Dirección General Impositiva (DGI), de control del comercio exterior a cargo de la Dirección General de Aduanas (DGA) y de la recaudación, fiscalización y distribución de los recursos de la seguridad social, por medio de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS). La última de las tareas mencionadas fue asumida en 1993, lo cual representó un avance para la facilitación del control del pago y la morosidad en todos los subsistemas de la seguridad social (Farías & Rufail, 2006). La gestión operativa en los ámbitos impositivo y de la seguridad social es realizada por la DGI en forma descentralizada a través de aproximadamente 170 dependencias localizadas en todo el territorio nacional, entre las que se encuentran direcciones regionales, agencias y distritos. La gestión operativa vinculada al control del comercio exterior se encuentra a cargo de la DGA a través de 172 unidades que abarcan direcciones regionales, aduanas, resguardos y pasos fronterizos. Este despliegue territorial permite acercar la institución a toda la ciudadanía, ubicándola como una de las organizaciones con mayor cobertura geográfica de la Argentina (AFIP, 2007).

La formalización del empleo no registrado ha sido una de las preocupaciones manifestadas por AFIP. En su plan estratégico, que data de 2007, se plantean dos objetivos estratégicos, entre otros, directamente vinculados a favorecer la formalización (AFIP, 2007):

- **Se plantea el control del cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social.** Dentro de las múltiples estrategias que el plan traza para lograr dicho objetivo, se estipula la mejora de los mecanismos de detección y registro de contribuyentes y operaciones informales. En este sentido, el Plan Estratégico distingue entre dos tipos de “informales”. Esto es así, en la medida que existen trabajadores informales que deliberadamente procuran mantenerse al margen del sistema formal para reducir su carga tributaria u obtener ventajas vinculadas a esta situación, pero es cierto también que otros permanecen en la informalidad como consecuencia de circunstancias económicas y sociales, por lo que, a fin de que estos últimos

ejerzan plenamente sus derechos como ciudadanos y accedan a una cobertura de salud, a la expectativa de un beneficio previsional, a un seguro de riesgo de trabajo o al sistema financiero, la organización declara la intención de desarrollar procedimientos y diseñar incentivos para fomentar la registración de las operaciones comerciales y de los empleados involucrados. Por otra parte, dentro de la estrategia se prevé incluir a los pequeños contribuyentes (que, según indica la experiencia, tienen menos posibilidades de ser parte de un sistema formal al no poder acceder a una estructura administrativa que posibilite el cumplimiento de sus obligaciones). Por ello, la propuesta es crear alternativas simplificadas preparándolos paulatinamente para mayores niveles de complejidad en sus transacciones comerciales. En dicho sentido, se facilitarán los medios de inscripción y registración, se promoverá la utilización de la figura del pequeño empleador para microemprendimientos que no posean una cantidad sustancial de empleados, así como también se promoverán mecanismos simplificados de exportación (AFIP, 2007).

- **El organismo plantea como plan estratégico el influir en el contexto para contribuir al desarrollo económico y social.** AFIP se reconoce como una de las interfases más extendidas entre el Estado y la sociedad, por lo que está en permanente interacción con el medioambiente económico y social, sobre el cual el organismo busca generar entornos propicios para el desarrollo del país, particularmente en aquellos ámbitos que permitan favorecer a la ciudadanía más allá de las tareas que constituyen su labor habitual. A partir de la capacidad operativa e inserción social de la organización, AFIP intentará agregar valor a los procesos productivos, estimulando el compromiso de la comunidad para la inclusión de los actores económicos que aún permanecen en la informalidad, por medio del diseño de herramientas concretas para favorecer la formalización del empleo, con especial énfasis en segmentos de alta vulnerabilidad social, y para facilitar el desarrollo de pequeños emprendimientos. De este modo, se reforzará la presencia del Estado promoviendo la institucionalización cívica y la cohesión social a nivel federal (AFIP, 2007).

### ***Diagnóstico del problema***

La cuestión de la informalidad es un problema acuciante de la sociedad argentina, especialmente si se toma como una expresión declarada de exclusión. A pesar de que en la etapa de recuperación se generaron más puestos de trabajo, no se logró erradicar el trabajo no registrado. De hecho, en su Plan Estratégico, la AFIP reconoce que la informalidad laboral y económica, a pesar de mostrar una tendencia decreciente, sigue siendo elevada, especialmente en ciertas actividades y grupos de personas en las que tiene un carácter estructural. Ello se debe a la supervivencia de ciertos factores entre los que figuran la actitud laxa respecto del cumplimiento de las pautas que regulan la vida en sociedad, la dificultad para interpretar la complejidad de las normas y el costo de cumplimiento de las obligaciones cívicas (AFIP, 2007). Lo

cual implica que la informalidad es también un síntoma de déficit democrático y ciudadano.

Dentro del problema general que es la informalidad laboral, existen grupos específicos de trabajadores que adolecen de una informalidad casi “crónica”. Uno de esos casos relevantes es, sin dudas, el servicio doméstico, en el que la mayoría de las trabajadoras se encuentran afectadas por la informalidad producto de la insuficiente generación de empleo productivo, la naturalización del incumplimiento de las normas laborales por parte de los hogares empleadores y el desconocimiento de los trámites administrativos necesarios para registrar a las trabajadoras. De hecho, entre 1980 y 2002, se verifica un aumento de la informalidad, especialmente en grupos específicos como ser la construcción, el transporte, el almacenamiento y comunicaciones y, específicamente, el servicio doméstico (Novick *et al.*, 2008).

El universo del empleo doméstico posee reglas particulares. Las empleadas domésticas no son “microempresarias”, porque no acumulan con un fin productivo ni crean empleos, pero si son una especie de trabajadoras que se mantienen en la informalidad porque es una forma de subsistir. Por ello que sea difícil aplicarles un trato general, sino que se requiere atender a aspectos específicos (Lautier, 2003). Se trata de la única actividad laboral que de manera masiva se realiza en condiciones equiparables a las de una inserción asalariada, pero en la que la unidad empleadora no es una organización productiva, sino los hogares. Esto dificulta, no sólo la determinación de la categoría ocupacional para el servicio doméstico, sino también los recursos concretos vinculados a su medición (BM-MTEySS, 2008). Esta visión refuerza la idea de que el empleo doméstico debía ser encarado como un grupo específico al que se orientaran políticas de formalización acordes a su especificidad.

Otro elemento que influye en el empleo doméstico, es la cuestión de género. La realidad es que, en América Latina, buena parte de la informalidad laboral gira en torno de la cuestión de género, al cubrir un radio de actividades en donde las mujeres son mayoritarias o muy “visibles”. Esto, específicamente, aumenta en el empleo doméstico, donde tradicionalmente las tareas del hogar se asocian al género femenino (Lautier, 2003). Por otra parte, esta inserción defectuosa recrea la idea de mujer como fuente de trabajo secundaria, después del hombre como principal/ único proveedor y la mujer es la principal/ exclusiva responsable por la esfera privada (o sea, el cuidado doméstico y de la familia). En ese contexto, la inserción laboral de la mujer es un aspecto secundario de su proyecto de vida, lo que las empuja a situaciones laborales no programadas, privilegiando trayectorias inestables y, consecuentemente, relaciones laborales más laxas (Abramo, 2004). Consecuentemente, las dimensiones de la desigualdad se multiplican, al padecer también una desigualdad de género.

Con respecto a ello, uno de nuestros informantes clave, funcionarios de AFIP, mencionó:

“Sin embargo, cultural y tradicionalmente, nunca se ha percibido el vínculo como una auténtica ‘relación de dependencia’. El patrón o la patrona, por lo general, se percibe como ‘dador’ de trabajo, y no como empleador. Culturalmente, considera que su deber es pagarle por las horas que invierte en cumplir con su función y que a eso se limita su tarea. Por lo que el empleado no posee ningún beneficio. El ‘dador de empleo’, por oposición al empleador, percibe al doméstico como parte de

la casa, como mobiliario. No se siente responsable por sus necesidades en el corto plazo (como salud) ni en el largo plazo (como jubilación). Esto surge también por la idea de que la relación se limita al ámbito doméstico, por lo que no se sienten en el papel de un empresario o un emprendedor, ni ve a la relación como un negocio o como algo orientado al lucro.”

Otro elemento que caracteriza al empleo doméstico es su aislamiento, ya que al desempeñarse generalmente de forma individual en sus lugares trabajo, nunca ha logrado participar de movimientos colectivos. Si el empleo informal está encerrado entre cuatro paredes, es “invisible”, lo cual dificulta la salida de estas trabajadoras de la informalidad o la organización de intereses. En muchos países, la organización de quienes desempeñan esta tarea se ha visto impedida en la medida que por lo general, en el mundo, no existe legislación que los cubra. Los pretextos para que esta situación se mantenga así, es que no poseen un lugar compartido de trabajo, no producen productos tangibles y, generalmente, reciben parte de su paga “en especie”. Consecuentemente, han sido un grupo de trabajo muy descuidado (Chaney & Castro, 1991; Lautier, 2003).

La situación de desprotección y marginalidad tradicional a la que se ven enfrentadas las empleadas domésticas acarrea también un problema de identidad y de definición del grupo en sí mismo: quienes trabajan en estos sectores, no se identifican como empleados legítimos con deberes y obligaciones (Farías & Rufail, 2006). En ello también influye el carácter profundamente itinerante y rotativo de las empleadas domésticas, que dificulta la formalización. Consecuentemente, los empleadores tampoco se reconocen como tales, sino que la imagen, a fuerza de permanencia, acaba por institucionalizarse y convertirse en la situación esperable.

## ***El programa***

Durante el año 2006, el Estado Nacional, a través del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la AFIP, impulsó una serie de medidas para regularizar la situación laboral de las trabajadoras del servicio doméstico, a la vez que se desplegó una intensa campana mediática, con el objetivo de promover la importancia de la formalización del empleo (MTEySS-BM, 2008). Con respecto al origen de la idea, uno de nuestros entrevistados mencionó:

“El plan nace en una preocupación de la DGRSS, que trabajó primero sobre autónomos y luego el servicio doméstico. Son regímenes de seguridad social simplificada. La seguridad social está íntimamente ligada al empleo y AFIP no es una agencia de empleo. Pero las herramientas son las mismas. La política fiscal acá sirve para incentivar o desincentivar determinadas conductas. En este caso, a incentivar la formalización del servicio doméstico [...] La preocupación por ese grupo determinado surge de un estudio de aproximadamente 2003 donde se relevó la preocupación por el servicio doméstico como una cuestión de preocupación. La discusión pública de la ley llevó un año (todo 2005). A fin de ese año, aunque la ley no había salido (sólo con la discusión), subió a 70 mil la cantidad de empleadas domésticas formalizadas. Eso muestra el efecto mediático. Cuando salió la herramienta, el instrumento fiscal y la campaña fiscal, se mejoró mucho más”

A ello se suma la opinión de otro de los entrevistados:

“La AFIP no tiene responsabilidad directa sobre este tipo de trabajo, su incumbencia central es la recaudación. El régimen simplificado para el servicio doméstico existe desde antes, pero en la realidad habían 45 ó 50 mil empleadas domésticas declaradas en todo el país, cuando la cifra del INDEC daban alrededor de 900 mil personas en estas condiciones. El otro aspecto es que si bien no tenemos una injerencia en la promoción del bienestar social, sí el aspecto impositivo tiene un gran poder de inducción para modificar determinadas conductas, vía el cómputo de deducciones o algunos permisos fiscales, como la exención.”

El plan consistió, básicamente, en otorgar un incentivo económico a quienes registraran a su empleado doméstico por voluntad propia: se permitió la deducción en el impuesto a las ganancias para personas físicas de las sumas abonadas al personal doméstico<sup>7</sup>. La lógica que subyació a dicho incentivo fue la siguiente: al tratarse de una actividad legal, no existen realmente motivos para no blanquearlos si el plan es muy conveniente; incluso, en determinadas circunstancias, blanquear a la empleada doméstica es gratis por los beneficios tributarios que acarrea. La batería de beneficios estaba destinada a desplazar la idea de costos asociados al registro del empleado doméstico.

Sintéticamente, el régimen contempló el siguiente grupo de componentes (Farías & Rufail, 2006; Novick *et al.*, 2008):

- La simplicidad;
- El acceso a la jubilación;
- El acceso a la salud para el trabajador y su grupo familiar a través del Programa Médico Obligatorio (PMO);
- La posibilidad de agrupar aportes parciales correspondientes a varios hogares (es decir, que el costo sea compartido entre dos ó más empleadores en caso de que se desempeñen en más de un hogar);
- La libre elección de los prestadores de salud (obras sociales);
- Permitir que el empleador deduzca de su impuesto a la renta, los salarios y contribuciones abonados al trabajador doméstico.
- Una campaña de difusión intensiva.

Otro incentivo para los empleadores, es la no exigencia de empadronamiento. Un empleado doméstico, únicamente con su Código Único de Identificación

---

<sup>7</sup> La actividad se rige en nuestro país por el Estatuto del Personal del Empleo Doméstico, aprobado por el Decreto-Ley 326/56, desde ese momento, ya se percibe que las particularidades del sector exigían políticas que tomaran en cuenta dicha especificidad. La Ley 25.239 (del año 1999) instituye el Régimen Especial del Servicio Doméstico y la Ley 26.063 (2005) establece la obligatoriedad de dicho Régimen para aquellos sujetos que prestan servicio dentro de la vida doméstica.

Laboral (CUIL) y el pago de un mes, luego de completar el formulario correspondiente (consignando mes y año y cantidad de horas trabajadas), puede acceder a una jubilación futura y a la salud. Incluso, por una módica suma de dinero puede incluir a su propia familia en la atención médica.

Asimismo, el programa buscaba la simplificación. En primer lugar, se buscaba un régimen simplificado para incluir a personas que quizá nunca habían tenido un trabajo formal, por lo que no estaban en condiciones de manejar herramientas complejas. Por otra parte, en la medida que no se desconocía que el universo de empleadores no es un público informado y, al estar limitado a un ambiente doméstico no se posee de estructuras administrativas para gerenciar dicha relación de trabajo, se procuró la simplificación para evitar que el desconocimiento se convirtiera en un obstáculo (Farías & Rufail, 2006).

La situación inmigratoria irregular de buena parte del servicio doméstico, provenientes de los países limítrofes, también era un escollo a superar. La forma de resolver dicho problema, fue establecer como único requisito para acceder a los beneficios del programa, la obtención de la CUIL, que se expediría por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el sólo inicio del trámite de regularización inmigratoria. Esto también constituía un avance a la vez que un estímulo para los inmigrantes en situación irregular a comenzar su trámite de regularización que, de otra manera, deberían haber esperado varios meses para lograr la residencia legal en el país.

Por otra parte, vale mencionarse que la legislación amplió el concepto de empleo doméstico, para alcanzar no sólo a aquellas mujeres que se ocupan de la limpieza del hogar, como tradicionalmente se pensaba, sino también a jardineros, niñeros, choferes, etc., con el objetivo de lograr un plan profundamente inclusivo.

## ***El cambio cultural***

Sin embargo, de acuerdo a nuestros entrevistados, rápidamente se percibió que los instrumentos legislativos debían ir acompañados de herramientas que favorecieran el cambio cultural, que sirvieran efectivamente para institucionalizar el registro del empleo doméstico. Otro de los informantes clave, también funcionario, con respecto a esto, mencionó:

“La enseñanza como Administración Tributaria, es que como la comunicación modifica la pauta cultural y suple las herramientas tradicionales que nosotros hubiéramos utilizado, como la fiscalización y el control. Las herramientas tradicionales no hubieran servido para las amas de casa, que no saben que es un contribuyente, etc. La ley incorpora la deducción del servicio doméstico, porque el régimen simplificado para el servicio doméstico ya existía. Sobre esa base, se mejoran los instrumentos, etc.”

Subyacente a la idea del empleo doméstico formalizado, se encuentra la idea de solidaridad con los excluidos, por medio del reconocimiento de la tarea que realiza y, fundamentalmente, la idea de inclusión social. Como ya se mencionó anteriormente, el problema de la identidad de las empleadas domésticas constituía un desafío. Por una parte, la trabajadora doméstica no se percibía a sí misma como una “empleada”, con derechos y obligaciones como trabajador. La actitud por parte del empleador era compatible con esta visión, en la medida que el “patrón” o “patrona”, por lo general, se percibe como una persona que “encarga” ciertas tareas, y no como empleador, por lo que su responsabilidad, culturalmente, se limita al deber de pagar por las horas que la empleada doméstica invierte en cumplir con su función. Pero, más allá de eso, la tradicional informalidad y rotación continua de los trabajadores, evitaba que los empleadores se percibieran en la obligación de propiciarle el acceso a los beneficios del trabajo en blanco, sin sentirse responsable por las necesidades de éste en el corto plazo (como salud para él y su familia) ni en el largo plazo (como jubilación). En buena manera, dicho estigma se ve fomentado por la naturaleza “hogareña”, limitada al ámbito doméstico, que dificulta la identificación del “patrón” como empresario o un emprendedor, además de que la relación tampoco se percibe como un negocio orientado al lucro. Sin embargo, aunque no se desempeñan en el ámbito empresarial ya que sus empleadoras suelen ser “amas de casa”, no por eso dejan de ser empleadas con derechos y deberes (Farías & Rufail, 2006).

La búsqueda de generar un cambio cultural, a través de un incentivo económico, se basa en la idea de que cuando el empleador asimila la extrema simplicidad con la que se hacen efectivas las reducciones sobre el impuesto a las ganancias, difícilmente, será reacio a realizarlo con futuros empleados. Asimismo, un empleado doméstico que asume como su derecho legítimo el empleo registrado, tampoco querrá renunciar a ello, por lo que lo establecerá como condición al inicio de su trabajo.

### ***Herramientas no tradicionales***

Dicho cambio cultural, se vincula también al uso de herramientas no tradicionales por parte de la AT. Como se mencionó anteriormente, el paradigma tradicional de AT plantea un organismo dedicado a la recaudación, por medio de sus instrumentos más comunes, como ser control y fiscalización.

El programa implementado por AFIP, se orientó al uso de pautas como la comunicación, con el objetivo de concientizar sobre la importancia de la inclusión social, resaltando la inmensa responsabilidad que enfrenta quien queda a cargo del hogar durante la ausencia de los patrones. No se realizaron actividades de control, sino que se apeló al cumplimiento voluntario y a la concientización del contribuyente, por medio de la publicidad de temas como el reconocimiento de la categoría de empleo y del derecho de trabajo en blanco. La publicidad se realizó a través de folletería, radio, televisión e incluso cartas, destinadas a los potenciales empleadores.

Al respecto, uno de nuestros entrevistados mencionó:

“La AFIP planteó que se pudiera computar como deducción en ganancias el sueldo que se paga al empleado doméstico más las contribuciones. Al menos por algunos años hasta el aprendizaje cultural. La deducción fue lo que cambió. Vía la publicidad, la comunicación, conferencias de prensa, se buscó poner el tema en la agenda pública, conjuntamente al incentivo de la deducción. El fondo de la cuestión era bienestar, inclusión social. Y la única acción de la AFIP, fue la comunicación, no se hicieron actividades de control, no se enviaron inspectores. Todo en base a la comunicación. Se hizo un pool de cartas, destinadas a los potenciales dadores de trabajo de este tipo, más una fuerte inversión en publicidades, con lo que se instaló el tema en la sociedad [...] Además, fue una de las publicidades de AFIP que menos rechazo tuvo. Estuvimos presentes en los lugares de veraneo y la publicidad para no ser invasiva debe ser sutil, para no molestar tanto.”

Las estrategias de comunicación tenían por objetivo colocar la cuestión del empleo registrado en la agenda de la sociedad. También se acercó el tema a referentes de la opinión pública, especialmente de sexo femenino, como senadoras, diputadas, periodistas, etc., con el objetivo de dar más fuerza a la iniciativa.

Por último, debe resaltarse nuevamente la idea de un cambio de paradigma de la AT, más orientada a la creación de ciudadanía, como menciona uno de los funcionarios consultados:

“¿Porqué la AT hace esto? Porque constitucionalmente, todos los organismos estatales tienen la obligación de proveer de ciertos bienes y servicios públicos, entre ellos, la seguridad social. El Estado mismo debe estar a la altura de ello. De hecho, no es medida recaudatoria, porque por la estrategia de comunicación, el plan costó mucho.”

## ***Logros alcanzados***

La política de registro del empleo doméstico no tuvo un objetivo recaudatorio, en la medida que el monto pagado por el empleador sólo se destinaba a proveer de seguro de salud y de seguridad social; especialmente, si se toma en cuenta que implicó gastos en materia de publicidad.

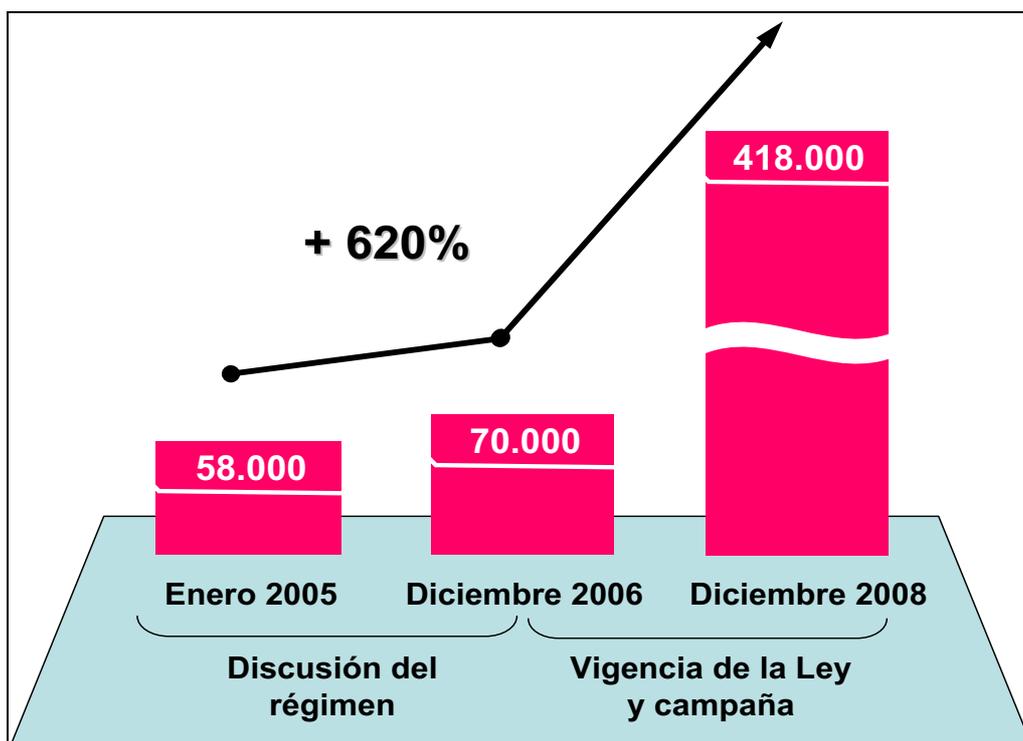
En relación a ello, uno de los entrevistados mencionó:

“El incentivo, además de la deducción en las ganancias, es la solidaridad. Y la creación de la identidad; la del empleado y la del empleador, que ambos deben asumir. El empleado tiene derechos y el empleador, responsabilidades. Esto implicó superar una brecha cultural en donde el empleado no se reconoce a sí mismo como tal, y el empleador también. Se asumía así pero se menospreciaba el trabajo del empleado. Ella no se consideraba empleada ni con derechos, y también lo asume así quien lo dirige, que no se percibe como responsable de la situación. Hay alguien que hace trabajos importantes en tu casa, a ella le estás dejando tu casa, una responsabilidad importante. Tu responsabilidad es ponerla en blanco. Además, el incentivo del costo 0. A fin de 2008, se superaron más de 370 mil

empleadas regularizadas. La gente empezó a blanquear no sólo por el interés de computarse menos en ganancias, sino también por el blanquear en si mismo. Y también las empleadas empezaron a ver bien el tener salud, etc.”

En términos de registro de empleados domésticos, a continuación puede observarse el gráfico que explica la evolución a partir de la implementación de la medida:

**Evolución del registro de empleadas domésticas (2005-2008)**



**Nota:**

- Población total servicio doméstico ocupada: 1.000.000
- Población total servicio doméstico formal: 418.000
- Población total servicio doméstico informal: 582.000

Fuente: DGRSS/AFIP (2009)

Asimismo, es notable que si bien el plan se instrumentó formalmente a fines de 2006, durante la etapa de discusión del proyecto, la campaña de comunicación ya estaba en marcha. En la misma etapa, se registró un incremento de 12000 registros. Lo cual, es prueba de la campaña publicitaria como elemento de concientización.

En otro orden de cosas, pertenecer conlleva la adquisición de responsabilidades. Uno de los funcionarios consultados mencionó:

“Esto también es dar condición de ciudadanía a los domésticos, porque deben asumir responsabilidades, como incluir al grupo familiar en la salud con su esfuerzo. Poquito, pero hay que pagar, hay que presentar formularios etc.”

Por último, en el cuadro que figura a continuación, puede observarse la distribución territorial de la evolución del registro de empleo doméstico, a febrero de 2009:

**Empleados domésticos registrados  
Total y provincias - Febrero de 2009**

| Provincia           | feb-09         |                |
|---------------------|----------------|----------------|
|                     | Cantidad       | %              |
| BUENOS AIRES        | 174.610        | 41,15%         |
| CAPITAL FEDERAL     | 53.811         | 12,68%         |
| CATAMARCA           | 6.617          | 1,56%          |
| CHACO               | 6.662          | 1,57%          |
| CHUBUT              | 5.151          | 1,21%          |
| CORDOBA             | 46.223         | 10,89%         |
| CORRIENTES          | 8.084          | 1,91%          |
| ENTRE RIOS          | 13.911         | 3,28%          |
| FORMOSA             | 2.845          | 0,67%          |
| JUJUY               | 3.016          | 0,71%          |
| LA PAMPA            | 3.800          | 0,90%          |
| LA RIOJA            | 1.101          | 0,26%          |
| MENDOZA             | 10.618         | 2,50%          |
| MISIONES            | 5.882          | 1,39%          |
| NEUQUEN             | 5.558          | 1,31%          |
| RIO NEGRO           | 8.215          | 1,94%          |
| SALTA               | 7.366          | 1,74%          |
| SAN JUAN            | 4.168          | 0,98%          |
| SAN LUIS            | 1.477          | 0,35%          |
| SANTA CRUZ          | 914            | 0,22%          |
| SANTA FE            | 33.277         | 7,84%          |
| SANTIAGO DEL ESTERO | 5.552          | 1,31%          |
| TIERRA DEL FUEGO    | 498            | 0,12%          |
| TUCUMAN             | 14.971         | 3,53%          |
| <b>TOTAL</b>        | <b>424.327</b> | <b>100,00%</b> |

## CONCLUSIONES

La desigualdad registrada en el empleo informal, constituye un desafío evidente, en la medida que se trata de un grupo “duro”: tradicionalmente, la tarea nunca ha sido concebida a nivel social como una efectiva relación empleado-empleador. A esto se suma que soportan también una discriminación de género (al tratarse mayormente de mujeres) y la desventaja (generalizada) de sufrir situaciones inmigratorias irregulares, lo que dificulta denunciar episodios de desigualdad frente a la justicia o instituciones en general.

El escollo principal a superar era de naturaleza cultural, en la medida que la percepción de que la actividad debía permanecer “en negro”, estaba profundamente institucionalizada. De más está decir que el principal riesgo que enfrentan las políticas que se enfrentan a ideas profundamente arraigadas en la mentalidad social, es no lograr aceptación, convirtiéndose en “letra muerta”. Por eso, las herramientas legislativas deben ir acompañadas por instrumentos que permitan legitimarlas culturalmente, frente al riesgo de convertirse en letra muerta.

El programa de blanqueo del empleo doméstico no registrado, deja varias lecciones. En primer lugar, responde a un nuevo paradigma de administración tributaria que, sin descuidar su objetivo primigenio –la recaudación de los medios económicos que hacen posible la existencia estatal-, también cumple con el mandato de fomentar la igualdad entre los ciudadanos a través de la inclusión social. Sociedades en las cuales se perciben situaciones patentes (e incluso socialmente legitimadas, como es en el caso del empleo doméstico informal) de desigualdad, nunca revelarán altos niveles de cohesión social. Por un lado, los “excluidos”, no tendrán una sensación de pertenencia con respecto a la comunidad, al verse limitado su acceso a los beneficios que implica el trabajo en blanco. Por otra parte, los “incluidos”, tampoco verán en la solidaridad un valor, percibiendo al sistema tributario como una herramienta a través de la cual se “conmutan” bienes y servicios públicos, ignorando la misión esencialmente distributiva y destinada a superar las inequidades que éste debería tener. Consecuentemente, sólo en raras ocasiones manifestarán voluntad de cumplimiento tributario, al no percibir el sentido de colaborar al bienestar común, por medio de la entrega del esfuerzo personal. Por otra parte, el nuevo paradigma de administración tributaria posee el mandato de generar cumplimiento voluntario entre los contribuyentes, como característica central. En este sentido, la iniciativa de AFIP responde a ese modelo, ya que se trata de una iniciativa auto-declarativa, a la que accede únicamente quien desea registrar formalmente a su empleada doméstica. Los logros en materia de formalización de empleados se lograron únicamente “induciendo” el cumplimiento, a diferencia de las herramientas tradicionales de la AT, como ser el control y la fiscalización. Dicha lección, debe recordarnos la importancia de la AT como medio de formación de ciudadanía, a través de la educación tributaria.

En segundo lugar, la estrategia de comunicación desplegada, nos demuestra que es posible un cambio en las percepciones de la sociedad, a través de la concientización sobre los derechos y deberes que implica la vida en sociedad. La prueba empírica de ello reside en que el programa comenzó a arrojar frutos incluso antes de que se implementara formalmente, cuando las campañas de comunicación radial y televisiva colocaron el tema del registro del empleo doméstico en la agenda de la sociedad. Asimismo, concientizar a los “excluidos” del empleo formal sobre sus responsabilidades (aunque sea llenar formularios), es también una manera de acercarlos al sector público, formando ciudadanos.

Por último, vale destacarse que la amplitud geográfica que cubren las AT y rescatar la amplitud territorial y la interacción diaria con la ciudadanía, implica que éstas deben mantener una actitud proactiva en todo aquello relacionado al bienestar de la sociedad. Y, en el nivel cotidiano, favorecer la simplificación de los procedimientos burocráticos de manera de eliminar los escollos posibles para el cumplimiento voluntario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Laís (2004), “¿Inserción de las mujeres en América Latina: Una fuerza de trabajo secundaria?”, en: *Revista Estudios Feministas*, Nro. 12, Vol. 2, págs. 224-235.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Banco Mundial – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008)
- Bayón, M- Cristina; Bryan, Roberts y Gonzalo A. Saravi (1998) “Ciudadanía y sector informal en América Latina”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, Nro. 13, págs. 73-111.
- Binmore, Ken (2004), “Reciprocity and the Social Contract”, en: *Politics, Philosophy and Economics*, Nro. 3, Vol. 5, págs. 5-35.
- Botana, Natalio (2002), *La república vacilante: Entre la furia y la razón*, Ed. Taurus, Buenos Aires.
- Botana, Natalio (2006a), “La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos”, en: FUKUYAMA, Francis [comp.], *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica – Fundación Grupo Mayán, Buenos Aires.
- Botana, Natalio (2006b), *Poder y hegemonía: El régimen político después de la crisis*, Ed. Emecé, Buenos Aires.
- Briassoulis, Helen (1999), “Sustainable development and the informal sector: An uneasy relationship?”, en: *The Journal of Environment Development*, Nro. 8, págs. 213-237.
- Cabrera, María Claudia (2007) “Empleo y condiciones de vida. Consideraciones acerca del mundo del trabajo desde la perspectiva de trabajadores en negro”, en: *Laboratorio*, Nro. 21, págs. 53-57
- Campbell, J. L. (1993), “*The State and Fiscal Sociology*”, en: *Annual Review of Sociology*, Nro. 19, págs. 163 – 185.
- CEPAL (1998), *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, ONU – CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y Caribe*, Santiago. Disponible en formato digital en <http://www.eclac.org>
- Chaney, Elsa M. y Mary G. Castro (1991), *Muchachas no more: Household workers in Latin America and the Caribbean*, Temple University Press.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT (2000), *Manual de Administración Tributaria: Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias*, Países Bajos.
- Dabegnino, Valeria (2001), “Las formas de articulación del trabajo informal en los hogares”, paper presentado en el V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Agosto 2001.
- Delgado Lobo, Ma. Luisa y María GOENAGA (2007), “Del tributo al impuesto: La legitimación de la fiscalidad”, en: *IR Revista del Instituto AFIP*, Nro. 2, págs. 32-59.
- Díaz Yubero, Fernando (2007), “La contribución de las administraciones tributarias a la cohesión social en América Latina”, en: *Boletín EUROsociAL Fiscalidad*, Nro. III, págs. 1-2.
- Dimarco, Sabrina (2005), “Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales, sociales y políticos en contextos de exclusión social”, Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO 2005.
- Erquicia, Mariana; Melinsky, Eduardo; Marchesini, Ricardo; Pozzo, Osvaldo y Pedro Taddei (2008), “Informalidad laboral: MERCOSUR y Unión Europea”, en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 5, marzo, Buenos Aires, págs. 99-112. Disponible en formato digital en: <http://www.afip.gov.ar/instituto>

- Esper, Susana (2008) "La relación entre pacto social y sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina", en: Alejandro Estévez [coord.], *La Ciudadanía Fiscal: Sus Factores Estructurantes*, Cuadernos del Instituto AFIP, Buenos Aires.
- Estévez, Alejandro & Susana Esper (2008), "La ciudadanía fiscal y los contratos fundacionales en las sociedades latinoamericana", *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. III, Buenos Aires.
- Estévez, Alejandro (2008) "La ciudadanía fiscal: un marco teórico", en: Alejandro Estévez [coord.], *La Ciudadanía Fiscal: Sus Factores Estructurantes*, Cuadernos del Instituto AFIP, Buenos Aires.
- Fariás, Guillermo y Sergio Rufail (2006), "Experiencias de la Administración Tributaria en Argentina", *paper* presentado en el Seminario sobre Estrategias Fiscales y la Cohesión Social - EUROsociAL, Buenos Aires.
- Feld, Lars P. y Bruno Frey (1997), "*Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation*", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, Enero.
- Feld, Lars P. y Bruno Frey (2002), "*Trust breeds trust: How taxpayers are treated*", en: *Economics of Governance*, Nro. 3, págs. 87-99.
- Fernández Pérez, Ángeles y Borja Díaz Rivillas (2008), "La promoción de la cohesión social en América Latina: La experiencia del programa EUROsociAL Fiscalidad", en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. III, marzo, Buenos Aires, págs. 50-71. Disponible en formato digital en: <http://www.afip.gov.ar/instituto>
- Forni, Floreal y M. Eugenia Longo (2007) "Desde la sociedad civil a fortalecer el Estado y a compensar los costes del mercado: reflexiones acerca del sector informal", en: *Laboratorio*, Nro. 20, págs. 38-44.
- Frey, Bruno (1997), "*A Constitution for Knaves crowds out Civic Virtues*", en: *The Economic Journal*, Nro. 107, págs. 1043 - 1053.
- Gallart, M. Antonia (2005) "Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación", en: *Revista de Trabajo*, julio-diciembre 2005, págs. 133-139.
- Garretón, Manuel Antonio (2002), "La transformación de la acción colectiva en América Latina", en: *Revista de la CEPAL*, Nro. 76, abril.
- Gellner, Ernest (1991), *Naciones y Nacionalismo*, Ed. Alianza Universidad, Buenos Aires.
- Guimenez, Sandra (2007) "Sur, reflexiones estructurales y después: más aunque peores empleos en la Argentina de la post-convertibilidad", en: *Laboratorio*, Nro. 21, págs. 32-39.
- Gutiérrez Agritos, Pablo (2007) "La informalidad como omisión de regulaciones. Un ejercicio de estimación en base al módulo de informalidad de la EPH", en: *Laboratorio*, Nro. 21, págs. 40-52.
- Hobsbawn, Eric (1998), *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica, Barcelona.
- Lake, Robert W. y Kathe NEWMAN (2002), "Differential citizenship in the shadow state", en: *GeoJournal*, Vol. 58, págs. 109-120.
- Lautier, Bruno (2003), "Las empleadas domésticas latinoamericanas y la sociología del trabajo: algunas observaciones del caso brasileño", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, Nro. 4, págs. 789-814.
- Lindemboin, Javier y Carlos Pérez (2004), "The precariousness of Argentina labor relations in the 1990s", en: *Latin American Perspectives*, Vol. 31, Nro. 4, págs. 21-31.
- López, Néstor y Alfredo Monza (1995), "Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina", en: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nro. 139, págs. 467-474.
- MacGee, Robert W. y Marcelo ROSSI (2006), "The ethics of tax evasion: a survey of law and business students in Argentina", *paper* presentado en la *Sixth Annual International Business Research Conference*, FLA., Febrero de 2006. Mimeo.

- Menni, Ana María (2007) "La informalidad de subsistencia" en: *Revista de la facultad*, Nro. 13, págs. 75-87.
- Moltchanova, Anna (2007), "*Nationhood and political culture*", en: *Journal of Social Philosophy*, Vol. 38, Nro. 2, págs. 255-273.
- Moore, M. (2004), "*Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries*", en: *International Politics Science Review*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 297 – 319.
- MTEySS y el Banco Mundial (2008) "Caracterización de la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires", en: Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.worldbank.org/lacsocialprotection>
- Musgrave, R. A. (1992), "*Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology*", en: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, págs. 89 – 113.
- North, Douglas (1993) "Desempeño económico en el transcurso de los años". Conferencia al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas, Estocolmo, Suecia. Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2r.htm>
- Novick, Marta; Mazorra, Ximena y Diego Schlessler (2008) "Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral", en: Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.worldbank.org/lacsocialprotection>
- Olmedo, Clara (2006), "Flexibilización e Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral: La Experiencia de la Provincia de La Rioja, Argentina", en: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, Nro. 10, págs. 23-34.
- Palermo, Vicente (1999), "¿Mejorar para empeorar?", en: *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado*, Marcos Novaro [comp.], Norma, Buenos Aires.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1998), "The new faces of informality in Central America", en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 30, Nro. 1, págs. 157-179.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y R. Menjivar Larín (1994), "Central American Men and Women in the Urban Informal Sector", en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, Nro. 2, págs. 431-447.
- Pok, Cynthia (1992), "Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo" documento presentado en el Seminario Interamericano de Medición del Sector Informal, COM/CIE OEA/INEI noviembre 1992.
- Pok, Cynthia y Andrea Lorenzetti (2007), "El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad", en: *Laboratorio*, Nro. 20, págs. 5-15.
- Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts (2005), "The free-market city: Latin American urbanization in the years of the neoliberal experiment", en: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 40, Nro. 1, págs. 43-82.
- Portes, Alejandro y Richard Schauffler (1993), "Competing perspectives on the Latin American informal sectors", en: *Population and Development Review*, Vol. 19, Nro. 1, págs. 33-60.
- Quintin, Erwan (2008), "Contract enforcement and the size of the informal Economy", en: *Economy Theory*, Nro. 37, págs. 395-416.
- Romero, Luis Alberto (2000), "Breve Historia Contemporánea de la Argentina", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Saavedra, Jaime y Mariano Tomassi (2007), "Informality, the State and the social contract in Latin America: a preliminary exploration", en: *International Labour Review*, vol.146, Nro. 3-4, págs. 279-309.
- Schumpeter, Joseph A. (1982), *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel, España.
- Tokman, Victor (2003), "De la informalidad a la modernidad", en: *Boletín Cinterfor/OIT*, Nro. 155, págs. 9-32.

- Tokman, Víctor E. (2007), "The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin American", en: *International Labour Review*, Vol. 146, Nro. 1-2, págs. 81-107.
- Van Haldenwang, Christian (2008), *Taxation, Social Cohesion and Fiscal Decentralization in Latin America*, DIE Discussion Paper 1/2008, Bonn. Versión digital disponible en: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/TaxNews/Internetfassung-DP-Haldenwang-1-2008.pdf>  
Acceso en enero de 2009.
- Williams, Colin C. y John Round (2008), "Rethorizing the nature of informal employment: Some lessons from Ukraine", en: *International Sociology*, Nro. 23, págs. 367-388.
- Waisgrais, Sebastián y Marianela Sarabia (2008), "Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires", en: Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires. Disponible en [www.worldbank.org/lacsocialprotection](http://www.worldbank.org/lacsocialprotection).

### **Artículos periodísticos**

- De Laiglesia, Juan Ramón (2009), "Dualidad: política fiscal e informalidad en AL", en: *El Economista*, 13 de febrero de 2009.

### **Documentación y legislación**

- Administración Federal de Ingresos Públicos (2007), Plan estratégico. Disponible en formato digital en <http://www.afip.gov.ar>
- Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social-AFIP (2009), "Datos Generales de la Seguridad Social", AFIP, Buenos Aires.