

**Políticas Neoliberales y Postneoliberales de Formalización Laboral:  
Estrategias estatales de registraci3n del empleo dom3stico en Argentina<sup>1</sup>**

*Neoliberal and Post-Neoliberal Policies of Labor Formalization: State  
registration strategies of domestic workers in Argentina*

**Alejandro Gabriel Manzo<sup>2</sup>.**

**Resumen**

La orientaci3n de las pol3ticas de formalizaci3n laboral ha variado en los 3ltimos a3os en Argentina. Este art3culo, desde una perspectiva estructuralista, procura reflexionar sobre dichas variaciones a trav3s del an3lisis de las estrategias estatales de registraci3n del empleo dom3stico remunerado. Este an3lisis se realiza tomando como marco de referencia emp3rico las normas a partir de las cuales estas estrategias se instrumentalizaron.

**Palabras claves:** informalidad laboral, empleo dom3stico y post-neoliberalismo.

**Abstract**

The orientation of the labor policies of market formalization has changed in the last years in Argentina. This article, from a structural point of view, analyzes the mentioned changes across the study of the State registration strategies of domestic workers. This analysis is carried out taking the norms across which these strategies were institutionalized as empirical frame of data.

**Keywords:** informal work, domestic work and post-neoliberalism.

**I- Introducci3n.**

En Am3rica Latina 127 millones de personas trabajaban en 2013 en condiciones de informalidad laboral y, consecuentemente, al margen de los sistemas contributivos de la seguridad social. A partir de este diagn3stico, la OIT dise3n3 el "Programa Regional para la Formalizaci3n de la Informalidad" (FORLAC) que ubica a la reversi3n de esta problem3tica como uno de los principales desaf3os de la regi3n (Betranou y Casanova, 2013:14).

---

<sup>1</sup> Art3culo recibido em 31/04/2014 e aceito em 30/09/2014.

<sup>2</sup> Este art3culo se realiza en el marco del proyecto postdoctoral "trabajo decente para el personal de casas particulares: estrategias de reproducci3n de familias integradas por empleadas dom3sticas en la ciudad de C3rdoba" que el autor desarrolla en el Centro de Investigaciones Jur3dicas y Sociales (CIJS) de la Universidad Nacional de C3rdoba (UNC) bajo financiamiento de CONICET, Argentina. Email: alemanzo@hotmail.com.

En los 3ltimos a1os el gobierno argentino desplegó un conjunto relativamente importante de iniciativas -sistematizadas recientemente en un 3nico proyecto de ley- dirigidas a promocionar el trabajo registrado y prevenir el fraude laboral. Pese a ellas, a3n hoy, cuatro de cada diez trabajadores se desempe1an en el pa3s en puestos informales (Bertranou, Casanova y Lukin, 2013).

En este contexto, el Empleo Dom3stico Remunerado (EDR) se presenta como el 3mbito laboral con mayor tasa de no registraci3n. La significaci3n del EDR en el mercado laboral nacional queda en evidencia al observar que la cantidad de empleadas dom3sticas supera por cuatro a la de los peones rurales, es sensiblemente mayor que la de los trabajadores del transporte y comparable con la de los obreros de la construcci3n (Alvarez y Beccar3a, 2012).

Se trata, sin embargo, de un sector que ha sido hist3ricamente desvalorizado. En el habla coloquial, se1ala Catani, la mujer que se dedica a los quehaceres del hogar “no trabaja”. Partiendo de este presupuesto, advierte, no es dif3cil explicar la situaci3n de vulnerabilidad en la que se encuentran esta clase de trabajadoras: “no s3lo se trata de un colectivo compuesto casi exclusivamente por mujeres pobres, sino que adem3s se trata de mujeres que hacen trabajos propios de mujeres *que no trabajan* (Catari, 2011: 257)”.

Esta desvalorizaci3n y las particulares caracter3sticas del EDR han llevado a las autoridades a implementar una serie de estrategias tendientes a adaptar la legislaci3n nacional a los principios que inspiran el paradigma de “Trabajo Decente para el Personal de Casas Particulares” de la OIT (Valenzuela y Mora, 2009) ¿C3mo estas estrat3gicas repercuten sobre el universo del EDR procurando revertir su condiciones de vulnerabilidad? Y m3s concretamente ¿C3mo afectan su tasa de informalidad?

Este art3culo pretende aportar elementos que ayuden a dilucidar estos interrogantes analizando el contenido de aquellas dirigidas espec3ficamente a promover la registraci3n laboral en tres per3odos con contextos macro-econ3micos relativamente diferentes (1999-2001, 2002-2007 y 2009-2013). Se parte de considerar que este an3lisis permitir3 observar rasgos de quiebre y continuidad en las pol3ticas aplicadas al sector resaltando, en un mayor grado de abstracci3n, diferencias y similitudes en la manera en la cual los gobiernos han abordado este fen3meno social.

A tal fin se divide en tres partes: en primer lugar, muestra los fundamentos te3ricos que sustentan el presente trabajo presentando una tipolog3a de estrategias de "blanqueo" en base a los desarrollos de Betranou y Casanova (2013); en segundo lugar, muestra el contenido de los programas de registraci3n del EDR activados en Argentina entre 1999 y 2013 tomando como fuente de constataci3n emp3rica las normas a partir de las cuales 3stos se instrumentalizaron; en tercer lugar, reflexiona sobre dichos programas en funci3n de la tipolog3a expuesta y con el objetivo 3ltimo de delinear los principios que los han inspirado en cada uno de los per3odos se3alados.

## **II- Informalidad laboral: tipolog3a de estrategias de registraci3n del EDR.**

Este trabajo se juzga en relaci3n de continuidad y procura avanzar, desde un enfoque estructuralista, con los desarrollos efectuados por Betranou y Casanova (2013), Guti3rrez Ageito (2007), Savia, Stefani y Comas (2012), Persia, Malec y Sorokin (2011) y Neffa (2009) sobre la informalidad laboral en Argentina post-convertibilidad focaliz3ndose, por un lado, en la situaci3n particular del EDR y resaltando, por otro, su dimensi3n institucional<sup>3</sup>.

Si bien con diferentes vertientes, este enfoque parte de considerar al capitalismo como un modo de producci3n que ha dado lugar a un sistema mundial en el que se integran de manera diferenciada distintas econom3as de producci3n asim3tricas entre s3. En este proceso de integraci3n, advierte Poulantzas, las clases, fracciones de clase y las l3gicas a partir de las cuales 3stas se estructuran en una etapa social determinada no desaparecen de una vez y para siempre en una etapa posterior sino que subsisten, se redefinen y comienzan a reproducirse de conformidad a las relaciones de producci3n que 3sta 3ltima supone. Dicho de otra manera, en una formaci3n social concreta -a diferencia de lo que acontece en un modelo de producci3n puro- coexisten sectores con distintos niveles de desarrollo e integraci3n a la divisi3n internacional del trabajo hegem3nica en un per3odo hist3rico dado (Poulantzas, 1998).

---

<sup>3</sup> La informalidad laboral ser3 abordada en este trabajo como el no registro de la relaci3n laboral asalariada en la seguridad social y la no inscripci3n de los trabajadores independientes en la administraci3n fiscal (Betranou y Casanova, 2013; Est3vez y Esper, 2009).

Visto así y en concordancia con una prolifera línea de investigación latinoamericana, este artículo presupone que los desequilibrios existentes en los mercados laborales de la región están asociados a una heterogeneidad sectorial marcada propia de regímenes de acumulación de países periféricos y dependientes como los del continente. En este sentido, Savia, Stefani y Comas aclaran que las causas de la elevada informalidad laboral de estos mercados lejos de ser superficiales y transitorias hunden sus raíces en componentes estructurales profundos.

Una heterogénea composición sectorial (...) genera un funcionamiento no articulado e integrado, tanto de la estructura social como de los mercados laborales, a la vez que no constituye un marco eficiente para una distribución más equitativa del ingreso. Por el contrario, tal heterogeneidad tiende a reproducir la separación entre un sector monopólico o dinámico de la economía y un sector «tradicional», no competitivo y de subsistencia, alejando cada vez más a éste último del escenario del desarrollo económico y la movilidad social (Savia, Stefani y Comas, 2012:20).

El enfoque estructuralista vinculado a la informalidad laboral surgió en los '70 en oposición a las vertientes culturalistas sustentadas en los presupuestos de la teoría de la modernidad (vgr. Lewis, Harris, Todaro) aunque, en coincidencia con éstas, presentó una concepción dual -sector tradicional vs moderno- de las sociedades contemporáneas. De igual modo, en sus primeras versiones, este enfoque tendió a invisibilizar los nexos funcionales existentes entre ambos sectores (Neffa, 2009).

Fue sólo a partir de la década de los '80 y, especialmente, en la de los '90 -cuando la globalización modificó velozmente la conformación de los mercados laborales de la región- que distintos autores estructuralistas rompieron con la concepción dicotómica de sus predecesores al advertir que la informalidad escapaba a las actividades por cuenta propia de subsistencia para situarse en una amplia gama de ocupaciones tanto en la economía formal como en la informal (Betranou y Casanova, 2013:27).

Más recientemente, estos autores han mostrado las limitaciones del enfoque estructuralista tradicional al tiempo de explicar el EDR. En primer lugar, advierten, en cuanto centrado en una perspectiva de clase tendió a restar trascendencia a otras categorías de diferenciación-exclusión. La procedencia económica de las empleadas domésticas, señala Catani (2011), no basta para explicar los niveles de desvalorización del sector teniendo en

cuenta que estos son superiores a los de otros sectores de semejante procedencia como, por ejemplo, el de los obreros de la construcci3n. Este 3ltimo se encuentra tambi3n atravesado por situaciones de pobreza y migraciones pero se diferencia del primero en cuanto a su composici3n de g3nero. Se trata de una cualidad imposible de desdeñar desde el momento en que, observan Valenzuela y Mora, en este 3mbito laboral se reproducen las estructuras de desigualdad que asignan a la condici3n femenina la reproducci3n del hogar (Valenzuela y Mora, 2009).

En segundo lugar, muestran que, en tanto focalizado en variables estructurales tendi3 a minimizar el car3cter creativo de la conducta humana. La idea preexistente en la literatura, en t3rminos generales, era que las decisiones del trabajador no influ3an en los niveles de formalidad (Garganta, 2012:8). En discrepancia con esta idea la “perspectiva del escape” sostiene que, en la pr3ctica, algunos de ellos y los empleadores *eligen* desempeñarse en el sector informal, o eligen hasta qu3 punto conviene cumplir con la legislaci3n. As3, los sujetos dejan de ser considerados como agentes meramente pasivos y gu3an sus pr3cticas de conformidad a un an3lisis de costo-beneficio de la registraci3n (Betranou y Casanova, 2013:30). Esta noci3n de elecci3n -que en el caso del EDR en Argentina cobra importancia por la extensi3n de los planes asistencial- no debe pensarse aqu3 en t3rminos individuales y abstractos sino, por el contrario, en el marco de las condiciones estructurales que no s3lo limitan sino que conforman a dichos sujetos (Poulantzas, 1998).

Otro aspecto a tener en cuenta en este ac3pite se refiere a las cualidades del Sistema de Seguridad Social (SSS) argentino. Este sistema, de forma global, se compone de seguros de salud (obra social), por accidentes de trabajo (ART) o desempleo, asignaciones familiares, r3gimenes de jubilaci3n y/o pensi3n, y otros dispositivos de asistencia social que exceden al 3mbito propiamente laboral y cubren a la poblaci3n frente a enfermedades y riesgos sociales varios (vgr. planes asistenciales) entre los que se destaca la Asignaci3n Universal por Hijo (AUH)<sup>4</sup>.

En este sentido, es relevante señalar que el sistema contributivo principal y que da pleno acceso a sus beneficios es el de los trabajadores dependientes. Ahora bien, adem3s de 3ste, existen tres r3gimenes diferenciados para trabajadores independientes (vgr.

---

<sup>4</sup> Para profundizar sobre la tem3tica ver Persia, Malec y Sorokin (2011) y Garganta (2012).

monotributistas, monotributistas sociales y aut3nomos) y uno especial para el EDR. Asimismo, cabe destacar que no todos los trabajadores est3n obligados a aportar al SSS. Algunas de sus caracter3sticas (edad, remuneraci3n, pasividad, planes, becas o pasant3as) los dispensan de esta obligaci3n. Se est3 en presencia de un dato a considerar en el presente art3culo desde el momento en que hist3ricamente la legislaci3n exim3a en Argentina a un porcentaje relativamente importante de empleadas dom3sticas y a sus respectivos empleadores del pago obligatorio de la seguridad social tomando en cuenta la baja cantidad de horas o d3as a la semana que trabajaban (Persia, Malec y Sorokin, 2011).

Distintos trabajos han mostrado que la cultura patriarcal, la situaci3n de pobreza de muchas empleadas, su origen migratorio, la focalizaci3n de la actividad en el 3mbito privado del hogar y la ausencia de un car3cter netamente empresarial en el grueso de los empleadores -entre otras razones- dificultan la registraci3n del EDR hasta convertirlo en uno de los pilares de lo que actualmente se denomina el "n3cleo duro" de la informalidad laboral (Kostzer, 2012; Valenzuela y Mora, 2009).

Betranou y Casanova (2013) han estudiado las pol3ticas de blanqueo desplegadas por los gobiernos nacionales en los 3ltimos a3os en base a una tipolog3a que diferencia entre estrategias, por un lado, "macro" y "micro" y, por otro lado, de "registraci3n propiamente dichas" y "prevenci3n o mitigaci3n de los efectos del trabajo informal" agrup3ndolas en las siguientes categor3as que -previa adaptaci3n al EDR<sup>5</sup>- se tienen en cuenta en el an3lisis del presente art3culo.

**CUADRO N° 1:  
Tipos de estrategias de fomento del trabajo registrado.**

<b>Estrategias</b>	<b>Descripci3n</b>
1) Macroecon3mica	Dirigidas a promover de manera estructural el trabajo formal y decente.
2) De facilitaci3n.	Destinadas a hacer m3s sencillos los mecanismos de inscripci3n de los trabajadores al SSS, los pagos de los aportes y contribuciones, y su control.
3) De control.	Tendientes a fiscalizar el efectivo cumplimiento de la legislaci3n laboral y de la seguridad social.
4) De premio/incentivo o multa/castigo.	Dirigidas a beneficiar o perjudicar a los empleadores seg3n registren o no a las empleadas a su cargo. Dentro de esta categor3a se incluyen los sistemas de presunciones a partir de los cuales los organismos

<sup>5</sup> Cabe aclarar que se han modificado o eliminado algunas de las categor3as presentadas por los autores.

		recaudatorios estiman de oficio la existencia de una relaci3n laboral que debe incorporarse al SSS.
5)	De ampliaci3n.	Destinadas a extender el universo de empleadas dom3sticas que ingresan al SSS o las prestaciones que 3ste les brinda.
6)	De formalizaci3n.	Tendientes a fomentar el blanqueo a trav3s de nuevos reg3menes de trabajo.
7)	De concientizaci3n.	Dirigidas a modificar v3a campa3as informativas, talleres, etc. patrones culturales de la poblaci3n sobre los derechos-obligaciones de las EDR.
8)	De protecci3n social.	Destinadas a brindar asistencia a las empleadas y/o a sus familias a trav3s de planes sociales no contributivos.

Fuente: elaboraci3n propia sobre la base de los desarrollos de Betranou y Casanova (2013:137)

A continuaci3n se analizan estas estrategias de registraci3n tomando en cuenta la normativa a trav3s de las cuales se instrumentalizaron y dando cuenta sint3ticamente de rasgos de quiebre y continuidad en los per3odos 1999-2001, 2002-2007 y 2008-2013.

### **III- Pol3ticas de blanqueo del EDR durante los 3ltimos a3os de la convertibilidad (1999-2001).**

Hacia 1999 el r3gimen de convertibilidad, centro del modelo neoliberal de los a3os '90 en Argentina, daba signos de agotamiento. La convertibilidad, aclaran Kulfas y Schorr, no debe pensarse como un mero instrumento de pol3tica monetaria-cambiaria sino como un verdadero programa econ3mico dirigido a liberalizar el mercado local e integrarlo al internacional de conformidad a los postulados del consenso de Washington (Kulfas y Schorr, 2003).

En el marco de este programa se dismantel3 buena parte de la estructura que daba forma al Estado de sustituci3n de importaciones argentino (1930-1976). A diferencia de otros 3mbitos en los que prim3 la denominada doctrina *shock*, en el laboral y de la seguridad social las modificaciones al Derecho vigente se efectuaron de forma progresiva a trav3s de un conjunto no plenamente coordinado de normas tendientes a flexibilizar y desregularizar el mercado del trabajo (vgr. leyes 24.013, 24.241, 24.465, 24.467, 24.522, 24.557 y 25.013)<sup>6</sup>.

se replantearon las normas sobre la determinaci3n salarial (se elimin3 la indexaci3n salarial, se descentraliz3 la negociaci3n colectiva y se vincularon

<sup>6</sup> Para profundizar sobre las reformas laborales en la d3cada de los '90 ver Manzo (2012).

las variaciones salariales a la evoluci3n de la productividad); se limit3 el derecho de huelga; se alter3 el r3gimen de vacaciones; se privatiz3 el sistema de prevenci3n de accidentes de riesgos de trabajo (ART); se pusieron en vigencia diversas formas de contratos temporarios que disminuyeron el costo para los empresarios (los denominados “contratos basura”); se redujeron los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; se disminuyeron las indemnizaciones por despido (Basualdo, 2010:320).

Parad3jicamente, estas normas no alcanzaron al EDR. En efecto, en la d3cada de los '90, se actualiz3 la doctrina laboralista mayoritaria que consideraba que este tipo de actividad deb3a quedar al margen de las regulaciones laborales generales. De esta forma, el EDR -regido por un estatuto especial emitido en 1956 baj3 gobierno de facto (decreto-ley N3 326)- fue excluido de las leyes de Jornada de trabajo N3 11.544, Contrato de Trabajo N3 20.744 (art. 2), Nacional de Empleo N3 24.013, Asignaciones Familiares N3 24.714, Jubilaciones y Pensiones N3 24.241, Obras Sociales N3 23.660 y Riesgos del Trabajo N3 23.557 (Alvarez y Beccaria, 2012:30). Con ello, observa Catani, la regulaci3n del EDR se convirti3 en la menos protectoria del ordenamiento jur3dico del pa3s.

Esta caracter3stica se verifica tanto si comparamos globalmente las normas como tambi3n si comparamos una a una las regulaciones de los institutos del derecho del trabajo que contiene. Es m3s, puede afirmarse tambi3n que cada instituto del derecho del trabajo, individualmente considerado, es siempre regulado en su forma menos protectoria en el estatuto del servicio dom3stico. Es decir, no existen vacaciones menores, jornada m3s ilimitada, sueldo m3nimo m3s bajo, etc. que las normadas para el servicio dom3stico (Catani, 2011:257).

Tras los *shocks* externos de 1997-1998, el FMI elabor3 dos posibles diagn3sticos sobre la situaci3n econ3mica imperante en Argentina. Una posibilidad era considerar que exist3a una “crisis de liquidez” resultante de un contexto adverso pero temporario. Seg3n esta interpretaci3n, el crecimiento podr3a reanudarse lentamente si se realizaban algunos ajustes de pol3tica que fortalecieran la confianza, sobre todo en el plano fiscal. La otra posibilidad, la de “la crisis del modelo”, consist3a en considerar que el r3gimen de convertibilidad se encontraba agotado y que la deuda externa era insustentable (Takagi, 2004:69). El gobierno nacional que asumi3 en 1999 se inclin3 por el primer diagn3stico y,

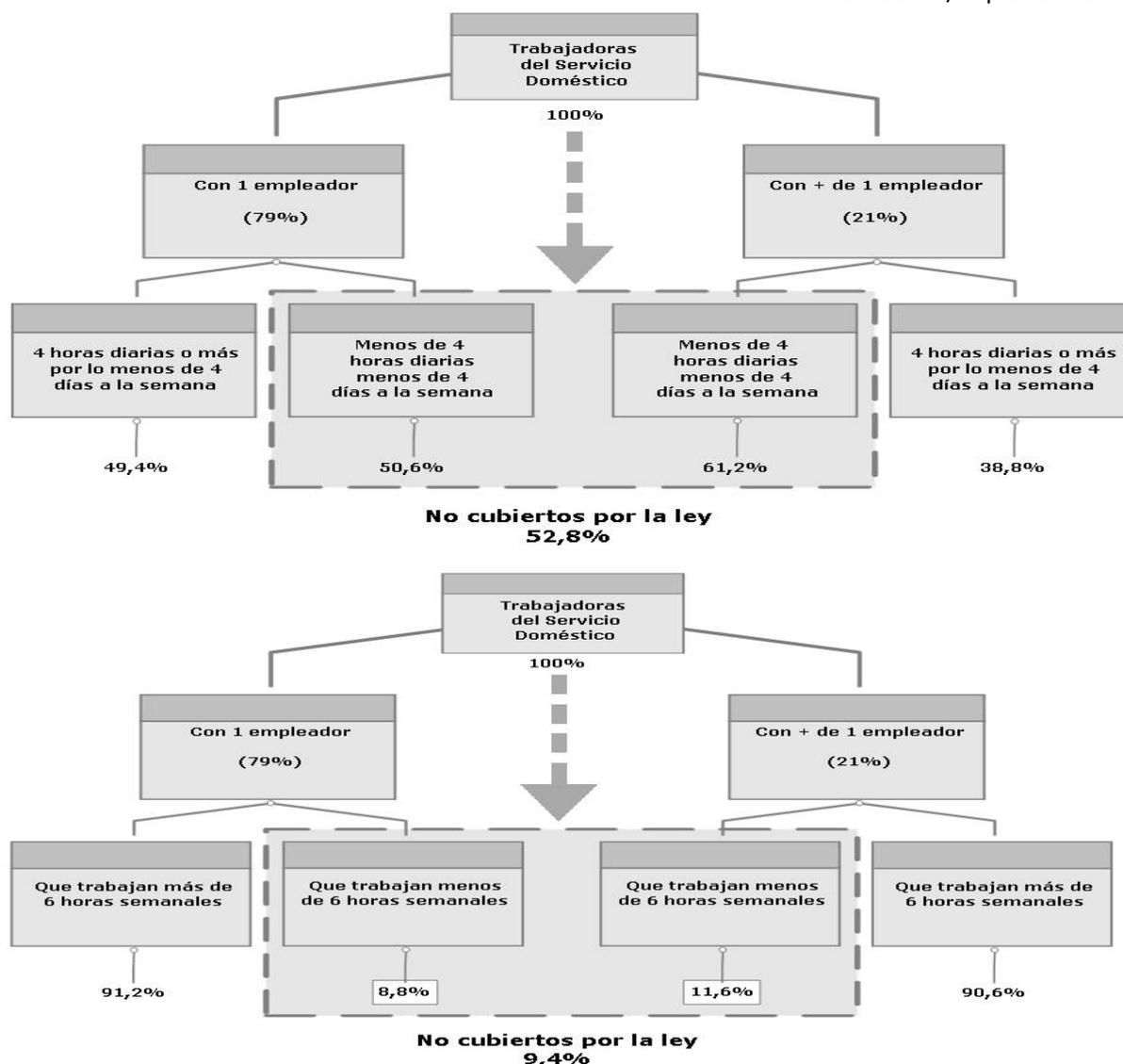
con apoyo de la instituci3n, de inmediato activ3 un programa de ajuste estructural (Kulfas y Schorr, 2003).

En la base de este programa se ubic3 una reforma del sistema tributario -instituida por ley N° 25.239 y conocida popularmente como el “impuestazo”- que procur3 fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado. A estos efectos, modific3 los impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, a los Intereses Pagados, al Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial, a los Bienes Personales, a Altas Rentas, a la Ganancia M3nima Presunta, Internos, al Precio de Venta de Cigarrillos, a los Combustibles L3quidos y al Gas Natural. Ahora bien, su articulado tambi3n dispuso un “R3gimen Especial de Seguridad Social” para el EDR (t3tulo XVII).

Se trat3, en efecto, del cambio m3s importante que la legislaci3n del sector sufr3a desde la d3cada del '50. Para comprender el porqu3 de esta afirmaci3n es necesario advertir que el estatuto de 1956 s3lo era aplicable a las empleadas dom3sticas cuya prestaci3n de servicios cumpliera con un triple requisito temporal: que trabajasen al menos un mes, cuatro o m3s horas diarias y cuatro o m3s d3as por semana (Catani, 2011:253). Por fuera de estos requisitos quedaban por entonces alrededor de la mitad de las empleadas que, de una parte, se manten3an al margen de la limitada protecci3n que brindaba el estatuto y, de otra parte, deb3an realizar sus contribuciones al SSS como si fuesen trabajadoras independientes.

Esta situaci3n, explica Tizziani, fue modificada por el nuevo r3gimen. Este implic3 la ampliaci3n de las posibilidades de acceso a prestaciones de salud y jubilatorias para las empleadas del sector ya que estableci3 la obligatoriedad de las contribuciones patronales para las trabajadoras independientes que trabajasen por lo menos 6 horas semanales para un mismo empleador; aquellas que lo hiciesen hasta 16 horas semanales, deb3an efectuar un aporte adicional para efectivizar la cobertura (Tizziani, 2012:3). Como se observa en el siguiente gr3fico, la norma extendi3 las posibilidades de acceso a estas prestaciones a m3s del 90% del universo del EDR

**GRAFICO N° 1:  
Cobertura del EDR en el SSS antes y despu3s del R3gimen de la ley 25.239.**



Fuente: EPH INDEC IV trimestre 2004. Elaboración: MTEySS (2005:185 y 186).

Cabe observar que el art. 8 del Título XVIII de esta ley encargó a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la tarea de efectivizar lo dispuesto en el nuevo Régimen instrumentalizando un sistema simplificado de pago de aportes y contribuciones. La nueva arquitectura jurídica se completó en los meses subsiguientes con las resoluciones: a) 62/00 que creó un Registro de Agentes para la cobertura médico-asistencial del EDR y estableció los requisitos para su inscripción; b) 77/00 que fijó el procedimiento para la incorporación de las beneficiarias a esta cobertura; c) 841/00 que reglamentó los mecanismos -forma, plazos y condiciones- de pago al SSS; d) 266/00 que efectuó una serie de aclaraciones con respecto a las obras sociales de los monotributistas y las empleadas domésticas.

Finalmente, el decreto 291/01 del Poder Ejecutivo nacional encomendó al Ministerio de Trabajo (MTEySS) y al Consejo de la Mujer, dependiente de la Jefatura de Ministros, el realizar una amplia campaña de promoción de la registración del EDR que conllevara a la plena eficacia de la nueva normativa. Es importante resaltar que esta campaña, tal como surge del propio instrumento legal, se enmarcó dentro de las acciones dispuestas por el decreto 1306/00 tendientes a perfeccionar el desempeño y corregir los desvíos del Sistema de Jubilaciones y Pensiones de la ley N° 24.241<sup>7</sup>.

A los fines de entender el fundamento de este decreto, corresponde observar que la referida ley de 1993 había privatizado parcialmente este sistema dando nacimiento a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Basualdo estima que a partir de entonces y hasta el año 2000 se habían traspasado a estas entidades 22.372 millones de dólares en concepto de aportes y contribuciones al SSS (Basualdo, 2010: 324). Más allá de la cifra en sí misma, que por cierto es enorme, lo trascendente es que esta transferencia causaba un fuerte desequilibrio en las cuentas fiscales que, precisamente y en el marco de las políticas de ajustes activadas, el decreto procuraba revertir. Pese a ellas, la recesión continuó hasta estallar en la crisis del 2001 que minó la efectividad de las campañas programadas.

#### **IV- Políticas de blanqueo del EDR tras la crisis del 2001 (2002-2007).**

Las medidas de política económica que se adoptaron en el período 2002-2007 cambiaron aspectos puntuales pero claves del modelo de desarrollo propio de los '90. El eje de estos cambios se ubicó en el abandono de la convertibilidad y su reemplazo, previa devaluación, por un tipo de cambio de flotación administrada por el Banco Central (BCRA) que desplazó a la valorización financiera como centro del patrón de acumulación. Se desacoplaron los precios del mercado interno con respecto a los del internacional y se fomentó la producción local a través de la recomposición del consumo y el restablecimiento de los regímenes de subsidios. Se saneó el sistema financiero sin avanzar con las privatizaciones y a través de una fuerte intervención del BCRA y del Banco Nación que pasó a administrar transitoriamente las entidades que marchaban a la quiebra. Se renegoció el

---

<sup>7</sup> Ver considerandos del decreto N° 291/2001.

grueso de la deuda externa en *default* sin aval expreso del FMI. Finalmente, se recompusieron las cuentas fiscales y la balanza comercial a partir de la promoci3n de las exportaciones y la reincorporaci3n de los reg3menes de retenciones (Rapoport, 2010; Manzo 2013).

Durante el gobierno transitorio del presidente Duhalde, en un escenario de marcada debilidad institucional, la pol3tica social y de empleo no sigui3 una l3nea totalmente coherente y adquiri3 car3cter paliativo. De una parte, por intermedio de los decretos N° 108/02, 486/02 y 165/02, se dispuso la “Emergencia Alimentaria Nacional”, la “Emergencia Sanitaria Nacional” y la “Emergencia Ocupacional Nacional” que dio nacimiento al programa “Jefes y Jefas de Hogar”. De otra parte, se mantuvieron congelados los salarios y jubilaciones luego de la devaluaci3n. As3, advierte Novaro, en los primeros seis meses del 2002 los ingresos de los jubilados y empleados p3blicos perdieron cerca del 50% de su poder de compra de 2001, en tanto los de la actividad privada en promedio cayeron alrededor del 20% (Novaro, 2006:297).

Tras una serie de movilizaciones sociales, con punto 3lgido en la denominada “masacre de Avellanada”<sup>8</sup>, el presidente convoc3 a elecciones, anunci3 un aumento no remunerativo de 100 pesos en los salarios del sector privado, recompuso las prestaciones previsionales devolviendo el 13% recortado por la ley d3ficit cero N° 25.344 y present3 el Plan Mayores para la poblaci3n vulnerable de tercera edad (resoluci3n N° 155/03). En este contexto, a trav3s de la resoluci3n 566/02 y luego de 11 a3os, el MTEySS dispuso una actualizaci3n de las escalas salariales m3nimas para las empleadas dom3sticas<sup>9</sup>.

El nuevo gobierno asumi3 en mayo de 2003 y activ3 una pol3tica econ3mica estatalmente expansiva opuesta a las recomendaciones del FMI: prolong3, explica Rapoport, los planes asistenciales Jefas y Jefes de Hogar, impuls3 la negociaci3n de los salarios mediante paritarias y aument3: a) las remuneraciones del sector privado; b) los salarios del sector p3blico; c) el Salario M3nimo Vital y M3vil; d) los haberes jubilatorios; g)

---

<sup>8</sup> La “Masacre de Avellanada” tuvo lugar el 26 de junio de 2002 y se recuerda en tanto en el marco de una manifestaci3n de distintas organizaciones piqueteras resultaron asesinados a manos de la Polic3a Bonaerense dos j3venes militantes, Maximiliano Kosteki y Dar3o Santill3n.

<sup>9</sup> La 3ltima adecuaci3n de las escalas salariales hab3a sido realizada el 19 de marzo de 1991, conforme a la resoluci3n M.T.S.S. N° 172/91.

las Asignaciones Familiares (Rapoport, 2010:484). De igual modo, inició un debate sobre la necesidad de reformar el sistema previsional instituido en la década de los '90<sup>10</sup>.

Como resultado del mismo, se efectuaron durante el período 2003-2007 doce correcciones puntuales al régimen de la ley N° 24.241 (Mesa Lago, 2009:16). Las más relevantes fueron articuladas por el Plan de Regularización de Deudas Previsionales (ley N° 25.865 y decreto N° 164/04) y el Programa de Inclusión Previsional (ley N° 25.994 y decreto N° 1454/05) de los años 2004 y 2005, respectivamente, que ampliaron el universo de posibles beneficiarios del sistema al tiempo que flexibilizaron y facilitaron sus requisitos de acceso (Betranou y otros, 2011).

En materia laboral, se destacó la sanción de la ley N° 25.877 -conocida como "ley de antiflexibilización laboral"<sup>11</sup>- que conformó un nuevo "sistema de inspección" del empleo (art. 28) y promovió la "simplificación registral" (art. 39) como parte del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT). Este, señalan Persia, Malec y Sorokin, tuvo por metas principales restablecer:

la inspección del trabajo para asegurar la inclusión social y sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de erradicar el trabajo en negro. En este marco se instrumentaron diversas moratorias destinadas a favorecer el blanqueo, y se mejoraron las tecnologías de control para la detección eficaz de irregularidades (Persia, Malec y Sorokin, 2011:12).

En el marco del PNRT y específicamente en lo relativo al EDR, se sancionó la ley N° 26.063 en cuyo Título VI se dispuso la obligatoriedad de la registración laboral tanto de las empleadas domésticas en relación de dependencia como de aquellas otras de carácter independiente (art. 15) al tiempo que se prescribió un incentivo para la formalización del sector. En efecto, su art. 16 estableció que en adelante los empleadores podrían deducir la

---

<sup>10</sup> "En términos generales, estos debates destacaban cómo, hacia comienzos del siglo XXI, el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: sostenibilidad financiera, cobertura, y nivel de las prestaciones previsionales (Betranou y otros, 2011:73)".

<sup>11</sup> Esta ley a) modificó el plazo del "período de prueba" y previó sanciones para los empleadores que hiciesen uso abusivo de esta figura (art. 2); b) reguló el "preaviso" y alteró los montos de la "indemnización por despido sin justa causa" (art. 3 y ss); c) derogó la ley de flexibilización laboral N° 25.250 (art. 1); d) creó un nuevo régimen de "Promoción de Empleo" (art. 6); e) previó el "Fomento de la Negociación Colectiva" (art. 18-cap VI). Es relevante advertir, que esta orientación fue acompañada por la jurisprudencia de la nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a través de los fallos Vizzoti y Aquino del 14 y el 21 de setiembre de 2004, respectivamente (Manzo, 2012).

totalidad de los montos a pagar en concepto de aportes al SSS del Impuesto a las Ganancias. La resoluci3n N° 1978/05 operacionaliz3 el procedimiento para efectuar dicha deducci3n y aclar3, siguiendo el criterio fijado por la ley N° 25.239, que la obligatoriedad a la que hace referencia el art. 15 de la nueva norma s3lo corresponder3a a las empleadas que trabajasen m3s de 6 horas semanales.

La resoluci3n N° 2055/06, por su parte, advirti3 que quienes as3 no lo hiciesen podr3an optar por permanecer en el r3gimen general o por inscribirse en el R3gimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo, art. 2). De igual modo, actualiz3 los aportes y contribuciones que deber3an hacerse por categor3a previendo distintas modalidades (vgr. cajero autom3tico, dep3sito o transferencia bancaria) para su efectivizaci3n (art. 8). Est3 3ltima disposici3n debe leerse en el marco de un proceso de modernizaci3n de los mecanismos de recaudaci3n y fiscalizaci3n del SSS argentino puesto en marcha -entre otras- por las resoluciones N° 1891 y 1887 del a3o 2005 .

La primera cre3 un Registro informatizado y susceptible de operarse por internet en el cual los empleadores deber3an consignar las altas y bajas de la seguridad social de todos los trabajadores que estuviesen a su cargo y, la segunda, activ3 el Programa de Simplificaci3n y Unificaci3n laboral que -b3sicamente- prescribi3 que todo proceso de inscripci3n o registraci3n al SSS quedar3a en adelante perfeccionado a trav3s de UN (1) solo acto y UN (1) tr3mite (art.3).

Con ello, explican Estevez y Esper, se dio a las empleadas dom3sticas la posibilidad de agrupar aportes parciales correspondientes a varios hogares (es decir, que el costo de la SSS fuese compartido por dos 3 m3s de sus empleadores que, adem3s, podr3an deducir de manera electr3nica sus pagos del impuesto a las ganancias), de elegir libremente a su prestador de salud y de acceder al SSS sin necesidad de empadronamiento. Desde ahora, advierten:

Un empleado dom3stico, 3nicamente con su C3digo 3nico de Identificaci3n Laboral (CUIL) y el pago de un mes, luego de completar el formulario correspondiente (consignando mes y a3o y cantidad de horas trabajadas), puede acceder a una jubilaci3n futura y a la salud. Incluso, por una m3dica suma de dinero puede incluir a su propia familia en la atenci3n m3dica (Estevez y Esper, 2009:16).

Se está en presencia de un conjunto de mecanismos dirigidos a provocar un cambio profundo hacia el interior de la burocracia estatal al atacar las costosas superposiciones y fragmentaciones que afectaban las dependencias que en la práctica cotidiana daban vida al SSS y, consecuentemente, a minimizar sus ineficiencias organizacionales.

Este programa, que previó la cooperación funcional entre la AFIP y el MTEySS, se completó con una campaña masiva de comunicación tendiente a concientizar a la población sobre la importancia de la inclusión social y el valor de las actividades que realizan las trabajadoras domésticas. Se apeló, dicen Estevez y Esper, “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 (Estevez y Esper, 2009:18)”.

#### **V- Políticas de blanqueo del EDR tras la crisis financiera internacional (2008-2013).**

La presidenta Fernández de Kirchner asumió en el marco de la crisis financiera internacional del año 2007 que afectó el superávit comercial y fiscal del país disparando la tasa de inflación presente de manera incipiente desde 2005. Si bien su política macroeconómica continuó en términos generales con los lineamientos del gobierno saliente, incluyó un conjunto de medidas heterodoxas destinadas a lidiar con el nuevo contexto del mercado local entre las que se destacaron los acuerdos de precios, los cupos a las exportaciones-importaciones y, una vez que la inflación se combinó con fuga de capitales, los controles a la libre disponibilidad y circulación de divisas.

Estas medidas, y en especial el aumento a las retenciones agrícolas a principios del año 2008, derivaron en un conflicto social que polarizó el campo político nacional fragmentando las alianzas establecidas en el escenario inmediatamente posterior a la crisis del 2001. La puja redistributiva entre el capital financiero, industrial y agro-exportador, por un lado, y los trabajadores, por otro, asumió a partir de entonces la forma que asumían los enfrentamientos entre los distintos bloques de poder durante la etapa desarrollista del modelo de sustitución de importaciones (1958-1975), aunque reconfigurada por los

procesos de concentración y centralización de recursos acaecidos bajo el neoliberalismo (Fair, 2008; Manzo, 2013).

Durante este período, la reforma del Estado modificó aspectos puntuales del entramado institucional construido en los años '70 y '90 con particular énfasis en el sector financiero, bursátil, de los medios de comunicación, energético y de la seguridad social. En este último se dejó de lado la estrategia de enmiendas parciales al sistema previsional propio de la etapa anterior y se disolvió en 2008 el régimen de capitalización individual de las AFJP cuyos fondos y afiliados pasaron a ser gestionados por la administración nacional (ANSES; ley N° 26.425)<sup>12</sup>. El nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se completó con la ley de movilidad previsional (N° 26.417) y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, decretos N° 897/07 y 2103/08) cuyas objetivos declarados trascendieron a los meramente técnicos del sistema precedente. En efecto el FGS, establece la normativa, debe procurar:

Contribuir, con la aplicación de sus recursos, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Previsional Argentino y la preservación de los activos (art. 2 decreto 2103/08).

Ese mismo año y siguiendo el ejemplo del PNRT se sancionó un nuevo régimen de promoción y protección del empleo registrado (ley N° 26.476). En 2009 se activó la Asignación Universal por Hijo (AUH, decreto N° 1602/09) dirigida a niños y adolescentes de grupos familiares en situación de vulnerabilidad (Garganta, 2012). De inmediato se inició un extenso debate en torno a si las empleadas domésticas registradas podrían o no cobrar la AUH teniendo en cuenta que en su diseño originario la prestación se previó únicamente para desempleados o trabajadores en negro. El 11 de noviembre de 2009 el titular del ANSES, Diego Bozzio, zanjó la cuestión advirtiendo que ésta se haría extensiva a esta clase de

---

<sup>12</sup> Corresponde aclarar que durante el año 2007 a través de la ley N° 26.222 y normativas complementarias se redujo la importancia del régimen de capitalización individual (AFJP) y se fortaleció el régimen de reparto preparando el escenario para la posterior estatización del sistema previsional (Betranou y otros, 2011; Mesa Lago, 2009).

empleadas considerando que su exclusión podría operar como disuasivo a la formalización en un sector con una altísima tasa de informalidad<sup>13</sup>.

A fin de combatirla, se tomaron durante este período una serie de medidas susceptibles de ser presentadas en tres grupos. En primer lugar, aparecieron aquellas destinadas a agilizar y transparentar el proceso de inscripción y control de la registración laboral. Así, por intermedio de la resolución N° 2958/09 se adaptó el nuevo sistema informático de la AFIP para que trabajadoras y empleadores pudiesen revisar el estado de sus aportes a través de internet. La resolución N° 3398/12, por su parte, mejoró este sistema incorporando el universo del EDR a las últimas actualizaciones realizadas al programa “Mi Simplificación” registral de dicho organismo en su versión 2010 y 2012 (resoluciones N° 2988/10 y 3999/12).

En segundo lugar, se puso en práctica un “procedimiento de presunciones”. La ley N° 26.063 de 2005 había ampliado las funciones y facultades de la AFIP en su combate contra el empleo en negro permitiendo que ésta determinase de oficio y procediese a liquidar los pagos omitidos a la seguridad social de forma indirecta a partir de estimaciones que hiciesen presumir la existencia de trabajadores no registrados (art. 2 al 7). La resolución N° 2927/10 reglamentó y precisó el alcance de estas estimaciones. Finalmente y por primera vez fuera del ámbito empresarial, la resolución N° 3492 de 2013 aplicó este sistema al campo del EDR.

Efectivamente y partiendo de considerar que “el flagelo del empleo no registrado alcanza índices superiores al promedio en determinadas actividades que, por sus características, dificultan la debida verificación y fiscalización”<sup>14</sup>, la referida resolución estableció la presunción de que las personas físicas cuyos ingresos brutos anuales fuesen iguales o superiores a \$ 500.000 tendrían a su cargo al menos una empleada doméstica y, consecuentemente, debían efectuar las correspondientes contribuciones al SSS salvo que probasen lo contrario. Como parte de esta estrategia de blanqueo, informaba el diario Página 12 meses después, el organismo recaudador:

---

<sup>13</sup> Diario Página 12 del 03-11-2009, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-134573-2009-11-03.html>, consultado el 04-03-2014.

<sup>14</sup> Ver página 1 del considerando de la resolución 3492/13 de la AFIP.

Alejandro Gabriel Manzo

DOI 10.12957/dep.2014.11371

envió 280 mil cartas a contribuyentes para que regularicen a sus trabajadoras domésticas. Se trata de los individuos que, por su nivel de ingreso y patrimonio, AFIP presume que emplea trabajadoras. El organismo todavía tiene para enviar alrededor de 220 mil misivas más<sup>15</sup>.

En tercer lugar, en 2013 se derogó el estatuto 326 de 1956 y se lo reemplazó por un nuevo régimen laboral para el EDR semejante al del resto de los trabajadores en relación de dependencia (ley N° 26.844). Se trató, dijo Alcira Brugos titular del Sindicato Sinpecaf Córdoba, de un cambio total de paradigma; se pasó de un régimen de servidumbre y paternalismo a uno en el que el patrón debe ser empleador<sup>16</sup>. Efectivamente, la nueva norma -entre otras cosas- legisló sobre el período a prueba (art. 7); la prohibición del trabajo infantil y la protección del adolescente (título II); la remuneración y el aguinaldo (títulos V y VI); las licencias por vacaciones, accidentes y enfermedades inculpables (título VII); la protección de la maternidad y el matrimonio (título VIII); el preaviso, la extinción e indemnización del contrato laboral (títulos IX al XI). Esta ley, expresó el ministro del MTEySS, Carlos Tomada, tuvo:

un objetivo claro: otorgarles el mismo derecho que tiene el resto de los trabajadores. Las trabajadoras de casa de familia tuvieron durante décadas un régimen jurídico adverso que, sumado a una evasión previsional indigna, las privaba de un principio básico como es la ciudadanía laboral<sup>17</sup>.

El nuevo régimen previó una serie de cambios a considerar específicamente relacionados a la formalización laboral. En primer término, modificó el ámbito de aplicabilidad de la ley 25.239 disponiendo que la normativa regirá en adelante a todas las empleadas sin importar la cantidad de horas o días a la semana que trabajasen (art. 1). En segundo término, amplió las prestaciones del SSS al incorporar la cobertura por accidentes y riesgos de trabajo para el EDR (art. 74). En tercer término, dispuso la obligatoriedad de utilizar un recibo de sueldo confeccionado por la AFIP y disponible en internet (formulario

---

<sup>15</sup> Diario Página 12 del 03-08-2013, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/225962-64471-2013-08-03.html>, consultado el 14-03-2014.

<sup>16</sup> Diario La Voz del Interior del 17-03-2013, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/180-dias-para-registrar-%EF%BF%BDdomesticas>, consultado el 14-03-2014.

<sup>17</sup> Diario Página 12 del 14-03-2013, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-215787-2013-03-14.html>, consultado el 14-03-2014.

102/B) en el que se consignan los pagos al SSS (art. 21)<sup>18</sup>. En cuarto término, prescribió que las empleadas deberían contar con una libreta de trabajo (art. 16).

Esta última, de conformidad a su reglamentación, adquirió la forma de una tarjeta electrónica emitida de manera gratuita por el Banco Nación. Este instrumento, que bancariza las relaciones laborales del EDR, permite a las trabajadoras acceder a los datos de su historial laboral, controlar los pagos y prestaciones del SSS, y gozar de una tarifa diferencial de transporte<sup>19</sup>.

En quinto término, la resolución N° 3491/13 de la AFIP, en cumplimiento del art. 17 de la ley N° 26.844, creó un registro específicamente diseñado para las empleadas domésticas en el que vía internet deben cargarse además de los datos identificatorios el monto de la remuneración pactada, la cantidad de horas trabajadas semanalmente, el domicilio, la obra social, el puesto desempeñado y la modalidad de liquidación. Más importante aún, la normativa fijó un plazo de 180 días corridos (vgr. hasta el 30 de junio de 2013) para que los empleadores efectuasen dicha registración y regularizasen la situación laboral bajo pena de pagar el doble de la indemnización por antigüedad o despido (art. 50 y 73).

Finalmente, en setiembre de 2013 el gobierno nacional anunció un nuevo “Plan Integral de Combate al Trabajo no Registrado” decidido a fortalecer las acciones ya puestas en marcha que contempla la reducción de contribuciones patronales para microempresas, medidas de fortalecimiento de la capacidad de inspección del Estado y la creación de un registro de empresas que violen la legislación del SSS<sup>20</sup>. Particularmente, para el EDR prevé: a) la plena vigencia del Régimen Especial de Contrato de Trabajo sancionado por ley N° 26.844), b) campañas de difusión de los nuevos derechos de las trabajadoras; c) fiscalización vía presunciones a través del esquema implementado por la AFIP (Betranou y Casanova, 2013:127)

## **VI- Reflexiones finales.**

---

<sup>18</sup> Ver diario La Voz del Interior del 30-05-2013, <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ya-esta-disponible-nuevo-formulario-pago-personal-domestico>, consultado el 14-03-2014.

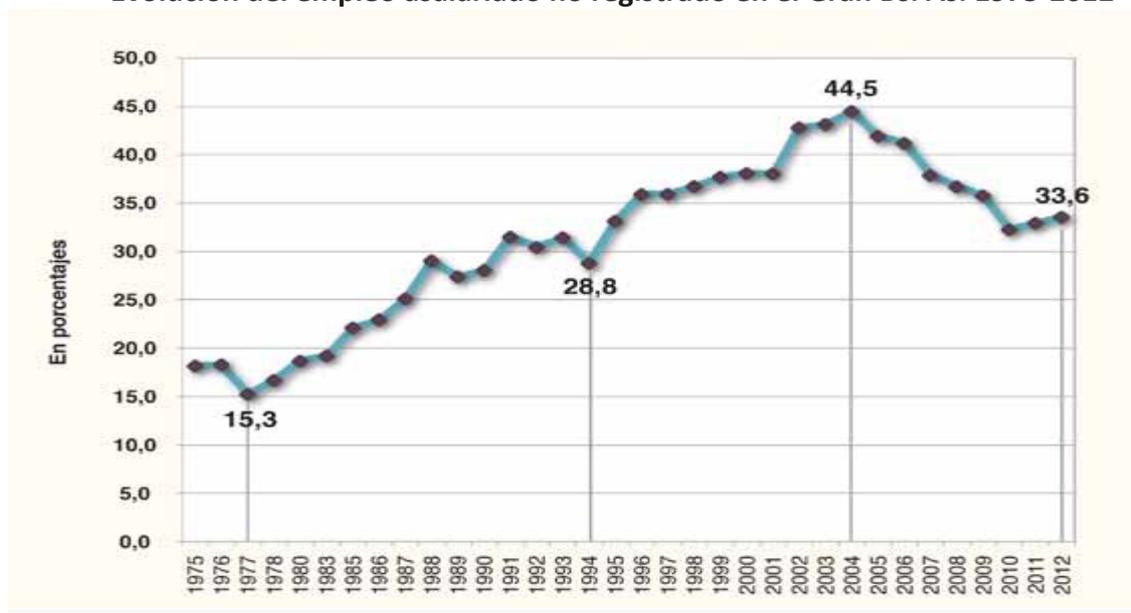
<sup>19</sup> Diario Crónica del 29-04-2014, disponible en <http://www.cronica.com.ar/article/details/5934/lanzaron-una-nueva-tarjeta-para-personal-domestico>, consultado el 14-05-2014.

<sup>20</sup> Diario Página 12 del 21-05-2014, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-246737-2014-05-21.html>, consultado el 21-05-2014.

La elite gobernante que asumi3 el poder en la 3ltima dictadura militar (1976-1983) parti3 de considerar que en la denominada "f3rmula populista" entre sindicatos e industria nacional se encontraba no s3lo la causa de lo que entend3a era una ineficiente performance de la econ3mica sino tambi3n del estado de ingobernabilidad en el que se hallaba sumida la Argentina. A fin de eliminarla activ3 un conjunto de reformas estructurales dirigidas a liberalizar el mercado local e integrarlo al financiero internacional. Estas reformas, que se profundizaron durante la d3cada de los '90, alteraron el macro-equilibrio del modelo de industrializaci3n por sustituci3n de importaciones (1930-1976) y dejaron una profunda huella en el mercado de trabajo.

Una de las consecuencias m3s visibles de esta transformaci3n -y tal como se observa en el siguiente gr3fico- fue el crecimiento constante del empleo no registrado que alcanz3 en el marco de la crisis del 2001 a casi la mitad de los trabajadores en un pa3s que hasta mediados de la d3cada del '70 resaltaba por la amplitud de su clase media y la extensa protecci3n de su seguridad social.

Gr3fico N3 2  
Evoluci3n del empleo asalariado no registrado en el Gran Bs. As. 1975-2012



Fuente: Betranou y Casanova (2013:39).

Esta nueva realidad social obligó a replantear las consideraciones de los enfoques estructuralistas que ubicaban a este fenómeno como un residuo de modos de producción tradicionales y a ensayar explicaciones tendientes a mostrar su carácter permanente y funcional a la reproducción del capitalismo en su versión neoliberal. De igual modo, estos enfoques dieron cuenta del nexo dialéctico existente entre las condiciones de desprotección asociadas, por un lado, a la informalidad laboral y, por otro lado, a las situaciones de pobreza.

Si bien este nexo se hace del todo patente en el sector del EDR no basta al momento de comprender la extrema desvalorización social y jurídica que sufrió este colectivo a lo largo del tiempo. En este universo, advierten Valenzuela y Mora, las imágenes de género que prevalecen en el ámbito privado son reproducidas en los espacios de trabajo y explican la feminización de las ocupaciones del cuidado: “esta división sexual del trabajo se acompaña de una *valencia diferencial* de los sexos a favor de los hombres, es decir, que las ocupaciones femeninas, y lo femenino en general, son menos valoradas que las ocupaciones masculinas y lo masculino en general (Valenzuela y Mora, 2009:73)”. Esta valencia diferencial se ha potenciado históricamente en Argentina por el origen migrante de muchas de las empleadas domésticas así como también por la discriminación, latente a veces y explícita otras, hacia la raza y el acervo cultural aborigen.

Este artículo analizó las distintas políticas desplegadas por los gobiernos nacionales tendientes a revertir esta situación. Del análisis realizado se advierte que en el período 1999-2001 y tomando en cuenta la tipología presentada, el equipo del presidente De La Rúa las organizó en torno a una “estrategia de ampliación” de la seguridad social. En efecto, a partir de la ley N° 25.239 y cambiando la tendencia de exclusión legislativa mayoritaria en el país durante más de tres décadas, creó un Régimen Especial que extendió, en primer término, el universo de empleadas protegidas por el ordenamiento jurídico y, en segundo término, su acceso a prestaciones del SSS al legislar sobre la cobertura médico-asistencial (Resoluciones 62/00 77/00 y 266/00). Esta estrategia se completó con otras “de facilitación” de los procedimientos de pago al SSS (vgr. resolución 841/00) y de “concientización” de la población a través de una campaña de promoción que no tuvo efecto práctico por el estallido de la crisis de 2001.

Las políticas dirigidas al sector durante el período 2002-2007, respetando los criterios fijados por la ley N° 25.239, se ordenaron básicamente en relación a tres tipos de estrategias: 1) De “premiación o incentivo”: la ley N° 26.063 permitió a los empleadores deducir las contribuciones que efectuasen al SSS del impuesto a las ganancias. Se trató, observan Betranou y Casanova (2013), de un nuevo sistema de “registración subsidiada” por el Estado; 2) De “facilitación”: las resoluciones N° 1891 y 1887 de 2005 adaptaron los procedimientos del programa Mi Simplificación al ámbito del EDR procurando que en adelante todo acto frente a la AFIP fuese informatizado, ágil y sencillo; 3) De “concientización” de la importancia de la inclusión social y del valor de las actividades del EDR. Estas estrategias, señalan Estevez y Esper, facilitaron:

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 (Estevez y Esper, 2009:2).

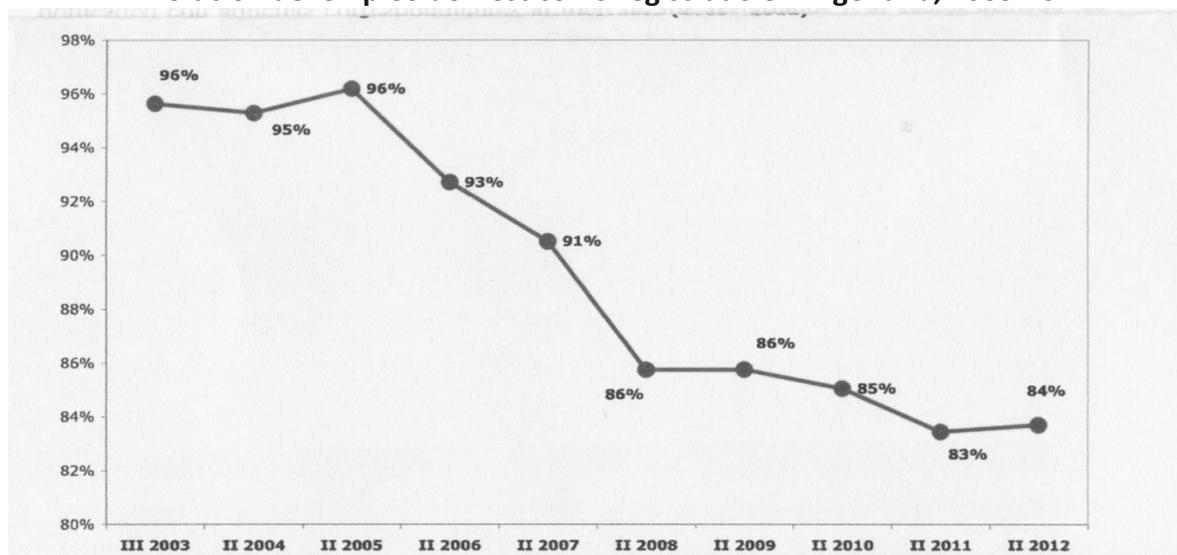
Durante el período 2008-2013 continuaron las campañas de concientización y se profundizaron los mecanismos de simplificación y unificación registral (resoluciones 2958/09 y 3398/12). Ahora bien, además de estas políticas el gobierno puso en práctica los siguientes tipos de estrategias: 1) De “protección social”: se lanzó el plan asistencial más extenso del país (vgr. AUH decreto N° 1602/09) posibilitando que las empleadas registradas lo cobrasen siempre y cuando no superasen con su sueldo el salario mínimo vital y móvil<sup>21</sup>; 2) De “control”: se dispuso la obligatoriedad de utilizar un recibo de sueldo confeccionado por la AFIP, se prescribió que las empleadas deberían contar con una libreta de trabajo (ley N° 26.844) y se creó un registro específicamente diseñado para el sector (resolución 3491/13); 3) De “multa o castigo”: se implementó el sistema de presunciones, se enviaron miles de cartas a contribuyentes de altos ingresos para que regularizasen a sus trabajadoras domésticas (resolución N° 3492/13) y se fijó un plazo para hacerlo vencido el

---

<sup>21</sup> Diario La Voz del Interior del 03/07/2011, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/excusa-sin-%EF%BF%BDargumentos-ana>, consultado el 20-05-2014.

cual deberían pagar el doble de indemnización (ley N° 26.844); 4) De “formalización”: se derogó el estatuto de 1956 y se lo reemplazó por un nuevo régimen laboral semejante al de los trabajadores en relación de dependencia (ley N° 26.844); 5) De “ampliación”: se modificó el criterio de la ley N° 25.239 disponiendo que la normativa se aplicaría en adelante a todas las empleadas domésticas sin importar la cantidad de horas o días que trabajasen y se incorporaron al régimen de SS la cobertura por accidentes y riesgos de trabajo (ley N° 26.844).

**Gráfico N° 3**  
**Evolución del empleo doméstico no registrado en Argentina, 2003-2012**



Fuente: EPH INDEC. Elaboración: Alvarez y Beccaria (2012:11).

Como se observa en el gráfico presentado, a principios del siglo XXI y pese a las acciones de las autoridades nacionales, la amplia mayoría de las trabajadoras se encontraban en situación de informalidad laboral. Esta tendencia, advierten Estevez y Esper, comienza a variar a partir del programa 2005/2006 (vgr. ley 26.063 y complementarias) que permitió cuadruplicar la cantidad de puestos declarados en menos de tres años (Estevez y Esper 2009:2). A partir del estallido de la crisis financiera internacional esta tendencia decreciente prácticamente se detuvo y la tasa de no registración se ubicó en 2012 en el 84% del universo del EDR. Este porcentaje, de acuerdo a lo informado por AFIP tras la finalización

del plazo de 180 días estipulado por ley N° 26.844, descendió a fines de 2013 al menos en un 10% más<sup>22</sup>.

La valoración de estos resultados no es coincidente. Desde algunos sectores se argumenta que este último programa no cumplió con las expectativas generadas; la nueva norma, expresa la periodista Laura González, no apunta a combatir la informalidad. Es más, la alienta. Esto es así, explica, puesto que plantea obligaciones que encarecen la contratación del servicio: fija el pago de un seguro de accidentes laborales, sube la indemnización en caso de despido y determina que siempre habrá relación de dependencia, trabaje dos horas a la semana o 45. La regulación, remata, pierde de vista que:

la gran mayoría de ese 1,2 millón de trabajadoras está empleada por un papá y una mamá que, como Irina, tiene que recurrir a un tercero para poder salir a trabajar. Para esa familia empleadora, los incentivos para la registración –en muchos casos, rechazada por la propia trabajadora– son nulos<sup>23</sup>.

Desde una postura contraria se sostiene la necesidad de analizar la informalidad laboral en una escala de largo plazo. En este sentido, observa Alfredo Zaiat, estamos en presencia de un fenómeno de características estructurales que desde la década del '70 en adelante registró incrementos tanto en fases recesivas como expansivas de la economía y sólo en los últimos años presentó una reversión porcentual relativamente significativa<sup>24</sup>. Independiente de las posturas, los observadores acuerdan que el EDR sigue siendo el sector con la tasa de no registración más elevada del mercado y, consecuentemente, su inclusión social requiere modificar aspectos materiales y culturales hondamente arraigados en la sociedad.

---

<sup>22</sup> En agosto de 2013 la AFIP informó que 317.000 empleadas fueron inscriptas en el nuevo Registro de la seguridad social conformado en virtud de la ley N° 26.844. Esta cifra representaría un 30% del total de trabajadoras actuales, según las estimaciones del sindicato de trabajadoras de casas particular. Ver diario Página 12, del 4-8-2013 disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6998-2013-08-04.html>, consultado el 20-05-2014.

<sup>23</sup> Diario La Voz del Interior del 26/08/2012, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/irina-docente-%EF%BF%BDempleadora>, consultado el 20-05-2014. Es relevante señalar que distintos autores analizan si, de qué manera y en qué grado, los planes asistenciales afectan la informalidad laboral partiendo de la hipótesis que las trabajadoras domésticas pueden decidir mantenerse en negro por miedo a perder estos planes (Betranou y Casanova, 2013; Garganta, 2012).

<sup>24</sup> Diario Página 12 del 03/08/2013, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-241343-2014-03-08.html>, consultado el 20-05-2014.

Es relevante en esta direcci3n advertir que las estrategias abordadas en cada uno de los per3odos se inscribieron y reforzaron presupuestos macro-econ3micos relativamente diferentes. El R3gimen Especial de 1999 form3 parte de un conjunto de medidas dirigidas a apuntalar el plan de convertibilidad. Estas medidas se ordenaron en torno al ajuste del gasto p3blico y a una profundizaci3n de las reformas estructurales acordadas con los organismos multilaterales de cr3dito. En efecto y tal como se observ3 en el an3lisis realizado, el mencionado R3gimen se sancion3 en el marco de la ley de reforma tributaria N3 25.239 y las normas N3 62/00, 77/00, 266/00 y 291/01 de manera concomitante con las leyes de flexibilizaci3n laboral N3 25.250, d3ficit cero N3 25.453 y el decreto N31306/00 tendiente a reforzar el r3gimen previsional de las AFJP. Estas medidas no lograron mejorar -antes bien empeoraron- los altos niveles de subempleo, desempleo y pobreza existentes en el pa3s que derivaron en los acontecimientos del 2001.

El per3odo transcurrido desde mediados de 2002, y particularmente desde la asunci3n del nuevo gobierno, constituye -dice Rapoport- un desaf3o para las interpretaciones ortodoxas:

la acci3n de las autoridades p3blicas se ubic3 lejos de las sugerencias que se hab3an impuesto hasta ese momento, y que indicaban que la 3nica forma de salir de la crisis consist3a en estimular el incremento de las tasas de ganancia, sostener un laxismo financiero a ultranza y respetar los dictados de los pr3ncipales referentes del poder econ3mico local e internacional, cuya cabeza visible era el FMI (Rapoport, 2010:476).

Entre las acciones que contradijeron estas sugerencias se hallaron los Planes de Regularizaci3n e Inclusi3n Previsional (ley N3 25.865 y 25.994, respectivamente), la ley de anti-flexibilizaci3n laboral N3 25.877 y el Plan Nacional de Regularizaci3n del Trabajo en el que se inscribi3 el programa 2005/6 analizado. Estas y otras acciones, en un contexto de intercambio comercial favorable para Argentina, derivaron en un crecimiento acelerado del PBI. Este dinamismo, advierte la OIT, tuvo su correlato en los indicadores de empleo si se observa que entre 2003 y 2010 se crearon m3s de 4 millones de puestos de trabajo la mayor3a de los cuales formales posibilitando una reducci3n de aproximadamente el 15% de la informalidad laboral (OIT, 2011:1-2). La cobertura previsional -centro del SSS argentino- aument3 sustancialmente entre 2005 y 2010 pasando de un 68% a un 91% (Betranou y otros, 2011) y la protecci3n social destinada a madres en situaci3n social desfavorable (vgr.

AUH y otros) alcanz3 cifras record hist3ricas al ascender al 4,3% del presupuesto nacional de 2012<sup>25</sup>.

Las estrategias abordadas durante el per3odo 2008-2013 denotan un alejamiento comparativamente mayor que en el precedente de los presupuestos de pol3tica econ3mica de los '90 que se manifest3, por un lado, en reformas profundas -y ya no parciales, precarias o correctivas- de los r3gmenes de protecci3n social, previsionales y de EDR y, por otro lado, en un discurso que se plasm3 en la normativa tendiente a inscribirlas como parte de un nuevo modelo de desarrollo. Resalta asimismo un avance acelerado del Estado en la regulaci3n y control de las distintas relaciones de producci3n que en el caso concreto se reflej3 de manera emblem3tica en la ampliaci3n de las facultades y capacidades organizacionales de la AFIP<sup>26</sup>.

Estos cambios posibilitan visualizar la existencia de un Estado que, a3n sin haber desmantelado plenamente la institucionalidad heredada de las d3cadas anteriores, interviene activamente en la estructuraci3n del mercado procurando erigirse como 3rbitro de las disputas y contradicciones que moldean la sociedad capitalista contempor3nea. Queda abierto el debate sobre si dichos cambios han impactado significativamente sobre la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo nacional teniendo en cuenta que a3n en 2013 los sectores del EDR, la construcci3n y los peones rurales constitu3an al igual que en 2003 los de mayor tasa de no registraci3n (Betranou y Casanova, 2013).

## **VII-Bibliograf3a.**

ALVAREZ, Mariana y Alejandra BECCARIA, (2012), *Informe Trabajo Dom3stico*, FOCO, Programa de Investigaci3n sobre Trabajo Dom3stico de la oficina Regional de la Red Global para Am3rica Latina.

---

<sup>25</sup> Ver Diario La Voz del Interior del 04-05-2012, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/mitad-madres-con-empleo-baja-calidad>, consultado el 25-05-2014. Cabe se3alar que distintos investigadores advierten de la posible insustentabilidad del SSS argentino en el mediano o largo plazo (Mesa Lago, 2009; Piffano, 2009).

<sup>26</sup> Desde una postura cr3tica se resalta que la intencionalidad 3ltima de este avance se vincula a un intento de emergencia de un gobierno populista por corregir v3a fiscalizaci3n defectos sist3micos de su pol3tica econ3mica que se exhiben en la inflaci3n y la fuga de capitales. En esta l3nea de pensamiento Piffano se3ala, por ejemplo, que la estatizaci3n de las AFJP supone una lamentable vuelta al fracasado sistema previsional del pasado, un ensayo brutal y de corto plazo por reunir fondos a fin de palear el d3ficit p3blico y un incremento de la nueva deuda inducida que las generaciones pr3ximas habr3n de tener que enfrentar (Piffano, 2009).

BASUALDO, Eduardo, (2010), *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Ed. siglo XXI, Bs. As.

BETRANOU, F., O. CETRAGOLO, GRUSHKA, C.y L. CASANOVA, (2011), *Encrucijadas en la seguridad social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Ed. CEPAL y Organizacional Internacional del Trabajo, Bs As.

BETRANOU, Fabio y Luis CASANOVA, (2013), *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Ed. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Bs As.

BETRANOU, Fabio, Luis CASANOVA y LUKIN Tomás, (2013), "La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer", Nota técnica, Ed. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Bs As.

CATANI, Enrique, (2011), "La situación social de las trabajadoras domésticas y la regulación legal de sus condiciones de trabajo", en *Anales N° 41*, pp. 253-267, UNLP.

ESTEVEZ, Alejandro y Susana ESPER, (2009), "Administración Tributaria y Cohesión Social", V Congreso de Administración Pública, mayo, San Juan.

FAIR, Hernán, (2008), "El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem", en *'Repensando la década del noventa II'*, Revista N° 3, <http://www.revinciapolitica.com.ar/num3art1.php>, consultada el 01-09-10.

GARGANTA, Santiago, (2012), *Asignación Universal por Hijo: Impacto sobre la Formalidad Laboral*, Tesis de Maestría, Director Leonardo Gasparini, Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

GUTIERREZ AGEITOS, Pablo, (2007), "La informalidad como omisión de regulaciones. Un ejercicio de estimación en base al módulo de informalidad de la EPH", *Revista Lavboratorio: estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, ISSN : 1515-6370, Año 9, N° 21, Primavera-Verano, pp. 40-52, Bs. As.

KULFAS, Matías y Martín SCHORR, (2003), *La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Fundación OSDE-Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), [http://www.flasco.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/240\\_AEYT\\_La.deuda.externa.argentina.pdf](http://www.flasco.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/240_AEYT_La.deuda.externa.argentina.pdf), consultada el 01-09-10.

KOSTZER, Daniel y otros, (2012), *La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires: Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH*, informe conjunto del MTEySS, INDEC y BM, Bs. AS.

MANZO, Alejandro G., (2012), "Estado post-neoliberal en Argentina: la reforma laboral en el tiempo inmediatamente anterior y posterior a la crisis del 2001", en *Derecho y Neoliberalismo*, ISBN: 978-607-424-359-8, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), pp 89-118, Morelia, México.

MANZO, Alejandro, (2013), "Agro-negocio y Estado post-neoliberal en Argentina: alianza estratégica de los productores rurales durante el conflicto del campo del año 2008", en *La privatización de lo público: el manejo y ampliación de los recursos del Estado*, Ibarra Rojas y Rojas Castro (coord.), ISBN: 978-607-424-425-0, pp. 193-219, UMSNH, Morelia, México.

MESA LAGO, Carmelo, (2009), "La ley de reforma de la previsión social argentina: Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos", *Revista Nueva Sociedad* No 219, enero-febrero, ISSN: 0251-3552, pp. 14-30, Bs As.

MOLTENI, Gabriel (economista en jefe), (2013), "Empleo no registrado: evolución, características y disparidades regionales", Cámara de Comercio Argentina, Bs. As.

- MTEySS, (2013), "Trabajo no registrado: avances y desafíos para una argentina inclusiva", setiembre de 2013, Buenos Aires.
- NEFFA, Julio César, (2009), "Sector Informal, precariedad, trabajo no registrado", 9° Congreso Nacional de Estudios de Trabajo", Grupo 8: Cambios en el trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, pp. 1-25, 5 al 7 de agosto, Bs. As.
- NOVARO, Marcos, (2006), *Historia de la Argentina Contemporánea: de Perón a Kirchner*, ed. Edhasa, Bs. As.
- OIT, (2011), "La formalización del empleo en Argentina", Notas OIT: *Trabajo decente en Argentina*, octubre 2011, Buenos Aires.
- PERSIA, Juliana, Mara Ruíz MALEC y SOROKIN Isidoro, (2011), "Seguridad Social, Trabajo No Registrado y Políticas de Regularización del Empleo", Informe Económico N° 76 Segundo Trimestre de 2011, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bs As.
- PIFFANO, Horacio (director), (2009), "El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada", Programa de Incentivos Docentes e Investigadores proyecto E083, Departamento de economía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- POULANTZAS, Nicos, (1998), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Ed. siglo XXI editores, 28° edición, México.
- RAPOPORT, Mario, (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una Breve Historia*, ed. Booket, Bs As.
- SALVIA, Agustín, Federico STEFANI y COMAS, Guillermina, (2007), "Informalidad y marginalidad en los mercados de trabajo en la Argentina de la post devaluación", Revista Laboratorio: estudios sobre cambio estructural y desigualdad social", ISSN : 1515-6370, Año 9, N° 21, Primavera-Verano, pp. 19-31, Bs. As.
- TAKAGI, Shinji y otros, (2004), *Informe sobre la evaluación del Papel del FMI en Argentina, 1991-2001*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/07292004/espanol.pdf>, consultada el 01-09-10.
- TIZZIANI, Ana, (2012), "Organización colectiva de las trabajadoras domésticas en la ciudad de Bs As", 7° Jornadas de Sociología UNGS, 2012 [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-content/uploads/2012/11/gt2\\_mesa-2\\_Tizziani.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/gt2_mesa-2_Tizziani.pdf), consultada el 10-10-2012.
- VALENZUELA, M. Elena y Claudia MORA, (2009), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Ed. OIT, Santiago de Chile.
- SCHLESER, Diego, (2013), "Trabajo no Registrado en el Largo Plazo", Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Bs. As.