

DISCUSIÓN – INSEAI 2023
Conferencia Internacional EDaSS – XIV edición. 11 de abril de 2025
Universidad Niccolò Cusano, Roma, Italia

CONFERENCIA:
ECONOMÍA INFORMAL , PRECARIEDAD LABORAL , TRABAJO NO REGISTRADO.
DIFERENTES CONCEPTOS PARA DIFERENTES PROBLEMAS.

Agustín Salvia
(UBA-CONICET/ODSA-UBA)



Funded by
the European Union

***International Network for Knowledge and Comparative
Socioeconomic***

***Analysis of Informality and the Policies to be Implemented for
their Formalization in the European Union and Latin America***

Project 101182756 — INSEAI 2023

REA.A – Marie Skłodowska-Curie Actions & Support to Experts A.3 –

Es un honor estar hoy aquí para abordar un tema crucial en los debates contemporáneos sobre desarrollo humano y bienestar social. Me refiero al polisémico término de informalidad laboral y sus múltiples significados en la economía y la sociología del trabajo, así como sus implicancias para el diseño de políticas públicas.

Planteo del problema: la informalidad como concepto polisémico

En primer lugar, cabe reconocer que el término de “informalidad” ha sido y es utilizado por marcos teórico-ideológicos en disputa: estructuralistas, marxistas, laboralista e institucionalista, neoclásicos y neoliberales, o incluso, de manera más reciente por aproximaciones a cargo de CEPAL/OIT, que conceptualizan la informalidad como una condición transversal.

En este sentido, un aspecto sobre el cual se pone generalmente el acento al referirse a los problemas de definición de la “informalidad” es que la misma presenta diferente significado o alcance según la perspectiva teórico-ideológica; y esto sin duda es así en tanto el término “informalidad” es una herramienta, dentro de una caja de herramientas teóricas que comparten un mismo objetivo y un núcleo de ideas.

Sin embargo, en mi opinión, sin descartar la existencia de las diferentes perspectivas político-ideológicas involucradas en investir de significado a un concepto en “disputa”, no es este el principal problema que atraviesa la utilización del término en el campo de las ciencias sociales. El principal problema es sí, a mi juicio, la falta de precisión y claridad conceptual que arrastra el uso del término en los diferentes enfoques que abordan la informalidad como un problema del mundo del trabajo.

Es evidente que no es lo mismo hablar de “economía informal” —que refiere a estructuras o unidades productivas que operan por fuera del marco regulatorio estatal— que hablar de “empleo informal”, entendido como una relación laboral que carece de protección social y no garantiza derechos laborales básicos. Y esto incluso, aunque los hablantes tengan una misma perspectiva teórica, político o ideológica.

A lo largo de esta conferencia, me propongo mostrar diferentes miradas modelan de manera diferente nuestra comprensión del fenómeno y qué implicancias tienen para el diseño de políticas públicas en contextos tan diversos como las economías desarrolladas, en transición o emergentes. Para elaborar esta conferencia me he apoyado en contribuciones de CEPAL y OIT, así como en los aportes de Fernando Cortés, Julio Neffa, Santos Ruesga y Roberto Dell’Anno, cuyas perspectivas me han parecido muy sugerentes.

No pretendo ofrecer una revisión exhaustiva del tema. Para estar satisfecho me bastará con que quede claro que el término informalidad no es unívoco ni universal, y que, por lo tanto, el uso del concepto “informalidad” requiere de una clara referencia a la teoría que le da sentido y a los fenómenos sobre los cuales se pretende predicar.

La informalidad en la Torre de Babel: un predicado en búsqueda de sujeto

Desde una perspectiva epistemológica, Cortés plantea -siguiendo a Mario Bunge- que un mismo término puede referirse a problemas y procesos distintos. Por eso, abordar el estudio de “la informalidad” no es simplemente referirse a una categoría empírica establecida, ni a las diferentes métodos o instrumentos de medición. Es, más bien, ingresar a un debate teórico y político-ideológico sobre cómo entender y dotar de significado y proyección a fenómenos que tienen especial importancia para las relaciones laborales.

Como señala Cortés, el término ha sido usado para referirse a diferentes problemas, procesos sociales y objetos de estudio, lo que lo convierte en un término relativo y, con frecuencia,

impreciso. La tesis que propongo es que la informalidad no tiene un significado unívoco: se utiliza para fenómenos distintos, con sentidos emparentados, pero no equivalentes.

El fenómeno ha sido interpretado de forma divergente en la literatura económica y sociológica. Lo que inicialmente se concibió como un sector marginal, destinado a desaparecer con la modernización —y luego con la globalización— ha sido luego resignificado como un componente estructural del capitalismo contemporáneo. Hoy creemos saber que la informalidad no solo persiste, sino que se expande y diversifica, impulsado por la digitalización, la especialización productiva y las transformaciones en los sistemas de bienestar.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos de informalidad? ¿A estructuras o sectores económicos y ocupacionales que no participan -o lo hacen de manera marginal- de las dinámicas de acumulación dominantes? ¿A empresas que evaden el sistema fiscal? ¿A trabajadores no regulados por las normas laborales o de la seguridad social? ¿A relaciones laborales que operan fuera de la protección social? ¿A formas de explotación, abuso, o de precarización de las condiciones de trabajo?

En función de objetivar problema cabe tener en cuenta que la definición, el alcance y el significado del término informalidad, en el marco de este aquelarre “babeliano”, intervienen al menos tres cuestiones epistemológicas: a) una particular selección o recorte de hechos o fenómenos a los cuales cabe el atributo de “informales”, b) un marco de referencia teórica y de significados asociados en donde el carácter “informal” cumple un papel destacado dentro de ese cuerpo de ideas; y, en buena medida, c) una guía ético-moral para la acción.

- 1. Diversidad de unidades de análisis: se califica como “informal” a fenómenos diversos —economías, sectores, empresas, trabajadores, relaciones laborales, comportamientos— sin una distinción clara.**
- 2. Un marco teórico y normativo: según los supuestos adoptados, la informalidad se explica como resultado de la desigualdad o segmentación estructural (enfoques estructuralistas), o como débil control estatal (institucionalistas), o como respuesta racional a la sobrerregulación (enfoque neoliberal).**
- 3. Una herramienta para la acción: ¿la informalidad es un error o una funcionalidad del sistema? Si se la concibe como disfunción, se buscará erradicarla o regularla. Si se la entiende como una falla estructural del capitalismo, la intervención debe apuntar a transformar las relaciones productivas que la sustentan. Si se la concibe como un mecanismo necesario para el buen funcionamiento del sistema, mejor no hagamos nada.**

A continuación, ampliaremos el análisis del término “informalidad” siguiendo estas tres cuestiones que creemos fundamentales.

Un mismo predicado para diferentes unidades de análisis

Es una constante en los estudios laborales la referencia a la “informalidad” como un atributo o calificativo de un elemento o condición que forma parte del mundo fáctico del funcionamiento económico o social. Pero el problema no está aquí, sino que en el hecho de que según sea la naturaleza de ese elemento o condición, el significado y alcance de “informalidad” varía de manera significativa.

-Economía informal: Incluye actividades económicas que operan fuera de la regulación fiscal y del control estatal. Abarca desde pequeños talleres hasta plataformas digitales. En muchos países en desarrollo, representa un alto porcentaje del PBI y está relacionada con el acceso limitado al crédito, a mercados formales y a tecnologías modernas.

-Sector informal: Se refiere a unidades productivas de baja productividad, escaso capital, poca incorporación tecnológica y limitada capacidad de acumulación. Es un concepto arraigado en el pensamiento estructuralista de la CEPAL. A diferencia de la economía informal, que puede incluir actividades ilegales o innovadoras, el sector informal abarca actividades de baja productividad o de subsistencia propias de estructuras económicas subdesarrolladas.

-Relación (*empleo*) informal: Son relaciones salariales entre empleadores y trabajadores que se realizan completa o parcialmente por fuera de las regulaciones estatales y de la seguridad social. Puede darse tanto en la economía informal como en empresas formales que tercerizan o subcontratan sin registrar trabajadores.

-Precariedad (*informalidad*) laboral: Es un atributo del puesto laboral que comprende situaciones de inestabilidad, bajos salarios, contratos temporales, jornadas fraccionadas o “empleo basura”. En cualquier caso, se trata de un atributo que, si bien puede estar relacionado, es independiente del tipo de economía, sector o relación laboral.

Tal como es evidente, no hay un denominador común que dote de sentido unívoco a estos diferentes atributos observables. Y si bien existen esfuerzos integradores por parte de las diferentes corrientes teóricas interesadas en los problemas que suscita la informalidad, estos siguen encontrando un sentido parcial y relativo sólo en el marco de cada perspectiva.

Los institucionalistas (OIT) sostienen que las categorías no son excluyentes; coexisten en distintas combinaciones que expresan asimetrías sociales, territoriales y de clase. Desde 2002, se ha promovido un enfoque transversal de la informalidad, que abarca tanto unidades productivas como relaciones laborales.

Los neoclásicos/neoliberales describen la informalidad como una respuesta racional a entornos institucionales costosos. Personas y empresas optan por la informalidad cuando los beneficios de la formalización no compensan sus costos. En América Latina, destacan la exclusión de la seguridad social; en Europa, su asociación con la evasión fiscal en sectores como construcción, turismo y servicios personales.

Desde el estructuralismo se plantea que estas unidades se entrecruzan en un mercado laboral segmentado, con sectores de desigual productividad. La informalidad no es marginal ni transitoria, sino constitutiva del capitalismo periférico y funcional a absorber el excedente de fuerza de trabajo. Refleja y reproduce las desigualdades estructurales del aparato productivo.

Las disonancias conceptuales tienen historia e intereses

Por otra parte, detrás de estos postulados teóricos que disputan el significado del término "informalidad" subyace una larga historia de conflictos económicos, sociales y políticos, junto con desarrollos lógico-metodológicos dentro de cada corriente. A continuación, presento algunos hitos que describen los diferentes la sucesión de enfoques teórico-políticos que intervienen en el debate sobre la informalidad.

1. En sus orígenes, se entendió desde el paradigma dualista del desarrollo, especialmente en los trabajos pioneros de Arthur Lewis (1954). Este enfoque planteaba una economía dividida entre un sector moderno, capital-intensivo y formal, y otro tradicional, intensivo en trabajo e informal, que funcionaba como reservorio de mano de obra. Se creía que el crecimiento del sector moderno absorbería gradualmente a los trabajadores informales. Sin embargo, esta visión no explicó la persistencia de la informalidad en países con crecimiento económico sostenido, como ocurrió en muchas economías latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

2. La CEPAL, desde una perspectiva estructuralista, reformuló este análisis al sostener que la informalidad no era un rezago temporal, sino el resultado de asimetrías estructurales propias del subdesarrollo. La baja capacidad de generación de empleo formal se explicaba por la

concentración del capital, el acceso desigual a la tecnología y la segmentación del mercado de trabajo. En esta línea, se argumenta que la informalidad no es una disfunción, sino una expresión persistente de un patrón de desarrollo desigual (Furtado, 1969; Pinto, 1970). La coexistencia de sectores con distintos niveles de productividad produce —y reproduce— mercados laborales profundamente segmentados.

3. Esta visión fue operacionalizada por el influyente informe de la OIT sobre Kenia (1972), que definió las unidades económicas informales según cuatro rasgos: uso de tecnologías obsoletas, remuneraciones por debajo de los estándares legales, ausencia de contratos formales y exclusión de los sistemas de protección social (PREALC-OIT, 1978). En los años ochenta, el PREALC-OIT profundizó este enfoque introduciendo el concepto de segmentación estructural del mercado laboral. Mostró que la distinción formal-informal no respondía solo a diferencias de productividad, sino a desigualdades estructurales en la competencia y movilidad laboral. En contextos con alta informalidad estructural, las políticas de formalización aisladas resultan insuficientes: se requiere una transformación productiva y distributiva profunda (Tokman, 1987; Mezzera, 1987). Paralelamente, autores como Alejandro Portes y Manuel Castells (1989), desde una mirada marxista, subrayaron que la informalidad también podía ser funcional al capital, al reducir costos mediante la subcontratación y la tercerización en cadenas globales.

4. A fines del siglo XX, esta visión fue cuestionada por la irrupción del pensamiento neoliberal. Hernando de Soto (1986) propuso una lectura opuesta: la informalidad no es exclusión, sino una reacción racional frente al exceso de regulaciones estatales. Según este enfoque, la burocracia, los altos costos de formalización y las cargas fiscales constituyen barreras para ingresar al sector formal. En paralelo, en el Norte Global, investigadores como Gutmann (1977) y Feige (1989) conceptualizaron la "economía sumergida", donde la informalidad no es pobreza sino estrategia de evasión frente a marcos regulatorios asfixiantes. Identificaron sectores como la construcción, la agricultura estacional y los servicios domésticos como espacios de informalidad persistente en EE.UU. y Europa. Estos estudios sirvieron de base para las políticas de flexibilización laboral impulsadas por Reagan y Thatcher, bajo la premisa de que menos regulaciones traerían menos informalidad. Sin embargo, esas reformas no lograron revertir la tendencia. Aunque influyentes, sus postulados pronto enfrentaron críticas por sus limitaciones.

5. Desde una renovación neoclásica, se plantea que la informalidad puede entenderse como una decisión racional: los agentes económicos optan por operar fuera del sistema formal cuando perciben que los costos superan los beneficios. Este enfoque es clave para explicar la informalidad en Europa, donde sectores como el turismo o la construcción la reproducen sistemáticamente, incluso en economías modernas. En su versión actual, el neoliberalismo mantiene su lógica desreguladora, pero adopta un discurso más técnico, promoviendo la "formalización por simplificación". Respaldo por organismos como el Banco Mundial y la OCDE, este enfoque define la informalidad como un problema de altos costos de transacción y rigidez institucional. Las soluciones incluyen regímenes tributarios simplificados, plataformas digitales para el registro laboral, reducción de cargas sociales, o incluso formas de formalización parcial con protección limitada. No obstante, como advierte Julio Neffa (2009), estas estrategias no modifican las condiciones estructurales de precariedad y, en muchos casos, consolidan una informalidad "tolerada".

6. Frente a estas limitaciones, desde los años noventa se consolidó una perspectiva institucionalista con un marco más comprehensivo. Richard Freeman (1994) vinculó el crecimiento de la informalidad al debilitamiento de los sindicatos y al desmantelamiento del Estado de bienestar. (Saskia Sassen (1994) analizó cómo el capitalismo global promovió nuevas formas de polarización laboral: trabajadores calificados conviven con masas precarizadas bajo regímenes flexibles y sin protección. Ejemplos concretos ilustran estas dinámicas. Los *minijobs* alemanes, estudiados por Kathleen Thelen (2014), muestran cómo la formalización puede institucionalizar la precariedad: empleos reconocidos legalmente, pero sin estabilidad ni derechos plenos. La *gig economy*, por su parte, genera una nueva informalidad dentro del sector formal: trabajadores "autónomos" como repartidores o conductores de plataformas que carecen

de derechos laborales básicos. Guy Standing (2011) define a este nuevo grupo como el “precariado”: una clase marcada por la inseguridad económica, ingresos bajos y falta de ciudadanía laboral. Asimismo, estudios como los de Roberto Del Anno (2010) y Santos Ruesga y otros (2013) dan cuenta de la importancia, la heterogeneidad y el particular comportamiento procíclico de la economía informal “sumergida” en el contexto europeo.

7. Finalmente, la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2002) marcó un esfuerzo de integración gramatical (aunque muy débil en lo conceptual) al ampliar la noción de “sector informal” por “economía informal” e introducir el término “empleo informal”. Este cambio reconoció que la informalidad no está limitada a un sector, sino que constituye un continuo de situaciones laborales con diversos grados de desprotección. Según la OIT/CEPAL (2012), esta redefinición fue clave para captar la transversalidad de la informalidad donde afecta tanto a sectores económicos como a vínculos laborales, y se reproduce en múltiples escalas, territorios y niveles de productividad.

Un mismo término para diferentes modelos sociales

El diseño de políticas públicas frente a la informalidad se apoya hoy en tres grandes paradigmas teóricos, que ofrecen definiciones, diagnósticos y estrategias diferenciadas. Cada uno propone no solo una comprensión distinta del fenómeno, sino también una orientación política e ideológica particular.

1. El enfoque legal-institucionalista, promovido por la OIT y organismos afines, pone el acento en la pérdida de capacidad reguladora del Estado y en la debilidad de las instituciones laborales. Desde esta perspectiva, la informalidad se origina en contextos de alta presión fiscal, escasa fiscalización y baja confianza institucional. La respuesta implica reforzar los sistemas de protección social, mejorar la inspección del trabajo, ampliar la cobertura del empleo decente y garantizar derechos laborales para los sectores históricamente excluidos. Además, este enfoque reconoce que la economía informal, el trabajo informal y la precariedad no son categorías excluyentes, sino fenómenos que se superponen en un mercado laboral segmentado. Reducir el empleo informal requiere avanzar en políticas de formalización progresiva, fiscalización efectiva, protección social universal y acceso a programas de empleo y formación para mujeres, jóvenes, migrantes y trabajadores rurales.

2. El enfoque neoliberal interpreta la informalidad como una respuesta racional a un entorno institucional poco amigable, caracterizado por regulaciones excesivas, trabas burocráticas y altos costos de formalización. Para este paradigma, los trabajadores y las unidades productivas optan por la informalidad como una estrategia de eficiencia adaptativa. La respuesta política consiste en facilitar la formalización a través de la flexibilización contractual, el acceso al crédito, la simplificación del sistema tributario y la desregulación. En su versión más reciente, esta corriente impulsa la “formalización por simplificación”, mediante regímenes tributarios especiales, plataformas digitales de registro y esquemas laborales flexibles que toleran cierto grado de desprotección. Aunque buscan facilitar la incorporación al sistema formal, estas medidas suelen consolidar una formalidad frágil, sin derechos plenos ni estabilidad, perpetuando una informalidad “tolerada”.

3. El enfoque estructuralista, heredero de la CEPAL y del pensamiento neomarxista, entiende la informalidad como una expresión de las asimetrías estructurales del desarrollo capitalista periférico. Lejos de ser una disfunción o una etapa transitoria, es un componente estable del modelo de acumulación, que absorbe el excedente de fuerza de trabajo no incorporado por el sector moderno. Este enfoque sostiene que las políticas deben ir más allá de los registros o incentivos puntuales, y orientarse a una transformación profunda del aparato productivo. Esto incluye diversificación industrial, innovación tecnológica, fortalecimiento del empleo de calidad, mejoras en infraestructura y articulación de cadenas productivas, con el objetivo de integrar al

sector informal en circuitos de mayor productividad y reducir las brechas estructurales del sistema económico.

4. La propuesta integradora de la OIT y la CEPAL combina elementos de los enfoques anteriores bajo una mirada multidimensional. Considera que la informalidad no es un fenómeno homogéneo, sino una condición transversal que adopta formas diferenciadas según sectores, territorios y tipos de vínculo laboral. Propone una matriz de intervención compleja que articule formalización progresiva, aumento de la productividad, inversión pública, fortalecimiento institucional, sistemas de cuidados y políticas industriales inclusivas. En este marco, enfrentar la precariedad laboral —incluso dentro del empleo formal— implica asegurar estabilidad contractual, ingresos adecuados, condiciones laborales dignas y mecanismos de negociación colectiva. No basta con registrar trabajadores: es necesario garantizar derechos efectivos y ciudadanía laboral.

Reflexiones finales

Este recorrido muestra que el debate sobre la informalidad excede lo metodológico y se instala en el corazón de una disputa político-ideológica más amplia: sobre el modelo de sociedad, el rol del Estado y la vigencia de los derechos laborales en el capitalismo contemporáneo.

La informalidad no es un término neutro ni inocente. Encierra elecciones teóricas, intereses políticos y —sobre todo— condiciona cómo diagnosticamos y afrontamos la exclusión laboral. Pero, además, es un concepto polisémico: su uso en el ámbito académico y político exige transparencia. Debemos exigir definiciones claras, delimitar su alcance y hacer explícitas las motivaciones ético-políticas que lo guían.

Este debate está abierto. Como mencioné al inicio, lejos de pretender haber agotado el debate, confío en que este recorrido haya contribuido a visibilizar el complejo entramado epistemológico, conceptual y político que subyace al uso del término informalidad. Si algo de eso he logrado, me doy por satisfecho.

Referencias

- Abramo, L. (2021). *Informalidad y empleo atípico en América Latina*. CEPAL.
- CEPAL (2012). *Eslabones de la desigualdad Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Naciones Unidas.
- Cortés, F. (2005). *La informalidad: diferentes conceptos para diferentes problemas*. FLACSO México.
- Dell'Anno, R. (2010). *The Underground Economy*. *European Journal of Political Economy*.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Editorial El Barranco.
- Feige, E. L. (1989). *The Underground Economies*. Cambridge University Press.
- Freeman, R. (1994). *A hard-headed look at labor standards*. Harvard University.
- Furtado, C. (1969). *Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista*. En *Investigación Económica*, 29(113), 43–73.
- Gutmann, P. M. (1977). *The Subterranean Economy*. *Financial Analysts Journal*.
- Lewis, W. A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. *The Manchester School*.

- Mezzera, J. (1987). *Abundancia como efecto de escasez. Oferta y demanda en el mercado laboral urbano*. Nueva Sociedad No. 90. Julio-Agosto 1987. https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/1529_1.pdf
- Neffa, J. C. (2009). *El trabajo no registrado en la Argentina*. CEIL-PIETTE / CONICET.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *90ª Conferencia Internacional del Trabajo*. OIT.
- Pinto, A. (1970). *Naturaleza e implicaciones de la "Heterogeneidad Estructural" de la América Latina*. En *El Trimestre Económico*, 37(145), 83–100.
- Portes, A., & Castells, M. (1989). *World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Portes, A., & Sassen-Koob, S. (1987). *Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies*. *American Journal of Sociology*.
- PREALC-OIT (1978). *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*. Santiago de Chile: OIT.
- Ruesga Benito, Santos M.; Carbajo Vasco, Domingo; Pérez Trujillo, Manuel (2013): *La economía sumergida y el ciclo económico*, *Atlantic Review of Economics*, ISSN 2174-3835, *Colegio de Economistas de A Coruña, A Coruña, Vol. 2*
- Sassen, S. (1994). *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Tokman, V. (1987). *El sector informal: quince años después*. *El Trimestre Económico*, 215, 513–536.