

Nº 11

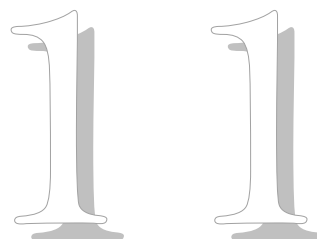
11

Avances de
Investigación

Informalidad laboral en el sector de la
construcción: elementos y perspectivas
para su análisis presente

*CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN
TRABAJO, DISTRIBUCIÓN Y SOCIEDAD*

ISSN: 2250-4605



Avances de Investigación

Informalidad laboral en el sector de la
construcción: elementos y perspectivas
para su análisis presente

Albano Vergara

Avances de Investigación N° 11

Publicación del Centro de Investigación en Trabajo,
Distribución y Sociedad
ISSN 2250-4605

- 1a ed. -

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

Avances de Investigación N° 11

“Informalidad laboral en el sector de la construcción en la Argentina: elementos y perspectivas para su análisis presente”

**Publicación del Centro Investigación en
Trabajo, Distribución y Sociedad**

Esta serie de documentos contiene avances de investigaciones que lleva adelante el Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad compuesto por investigadores y becarios del CONICET y UBA. Aunque no de manera excluyente, la serie reúne documentos que han sido presentados como ponencias en diversos eventos académicos. Para su inclusión en la serie Avances de Investigación han sido sometidos a un proceso de evaluación.

Director

Fernando Groisman

Equipo Editorial

María Eugenia Sconfienza
Albano Blas Vergara

Av. Córdoba 2.122 (C1120AAQ)

www.citradis.com.ar

CITRADIS

Centro de Investigación en Trabajo Distribución y Sociedad



Resumen

El fenómeno de la informalidad adquiere una relevancia especial en el mercado de trabajo argentino ya que en la actualidad más de un cuarenta por ciento de sus trabajadores son informales. La rama de la construcción es una de las que mayores trabajadores informales congregan. En este marco, este documento se propone aportar algunos elementos para el análisis de la informalidad en la construcción en base a cuatro ejes: Normativa, Intervenciones, Núcleos de Informalidad y Tendencias Macro. En primer lugar, se expone una serie de rasgos del marco legal en la rama de la construcción a los fines de observar los problemas derivados de la regulación de la relación de trabajo en el sector. En segundo lugar, se reseñan las principales intervenciones del Estado en materia de reducción del “empleo en negro” durante la última década. En tercer lugar se efectúa una caracterización de los trabajadores informales de la construcción en base a determinados atributos (unidades productivas, segmentos económicos y categorías ocupacionales). Finalmente, se realiza un análisis cuantitativo y se presentan estadísticas sobre las tasas de incidencia de la informalidad en base a micro-datos de la Encuesta Permanente de Hogares

Introducción

La informalidad laboral es un rasgo estructural del funcionamiento del mercado de trabajo argentino. Durante las últimas décadas la incidencia de la informalidad ha mostrado una elevada marca pese a los distintos contextos macroeconómicos que atravesó la economía. En la actualidad entre un 40% y un 45% de los ocupados -según las distintas mediciones que se tomen- se desempeña en un puesto de trabajo informal. Esta problemática se vuelve relevante en aquellas actividades en donde se encuentran los mayores niveles de informalidad laboral. La rama de la construcción es una de ellas.

El presente documento aborda esta problemática a partir de una serie de elementos y perspectivas que tienen como objetivo distinguir las características específicas de la informalidad en el sector de la construcción. El documento se estructura del siguiente modo: en una primera sección, se realiza una exposición de los principales rasgos del marco legal en la rama de la construcción a los fines de observar los problemas derivados en la regulación de la relación laboral. En una segunda, se reseñan las principales intervenciones del Estado en materia de reducción del *empleo en negro* que se realizaron en la última década. La tercera sección, realiza una caracterización de la informalidad en la construcción en base a la distinción de los tipos de unidades productivas, los segmentos económicos y las categorías ocupacionales y, por último, se presenta un análisis de resultados de las tasas de incidencia de la informalidad, en base a micro-datos de la Encuesta Permanente de Hogares, con el objetivo de observar la evolución y actual tendencia.

Marco legal de la relación de trabajo en el sector de la construcción

En la Argentina la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) es la norma que regula y configura el marco legal para las relaciones entre trabajadores y patronos. Dada la especificidad que existe entre los distintos tipos de actividades, los sindicatos y patronales acuerdan Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) en los cuales se especifican y detallan los derechos y obligaciones de cada una de las partes en la relación laboral (Neffa, 2005). Generalmente, en los CCT se especifican las condiciones generales que son luego expuestas en la LCT. El Convenio de Trabajo que refiere exclusivamente a los trabajadores de la industria de la construcción es el CCT N° 76/75 y éste comenzó a regir el 1 de Junio de 1975¹. El mismo se aplica para patronos y obreros que prestan servicios en la industria de la construcción y ramas subsidiarias y como aspecto destacado el Convenio estipula una jornada diaria de trabajo normal de 9 horas y un máximo 44 de horas semanales. Según el Convenio, en ningún caso el empleador puede pagar al trabajador una retribución menor a la fijada por el CCT y por las normas salariales vigentes.

Ahora bien, la normativa específica que rige en la rama de la construcción se encuentra contenida en la Ley Nacional N° 22.250 (Régimen laboral de obreros de la construcción) que fue sancionada en el año 1980. Según lo estipulado, todos los trabajadores dependientes de empleadores afectados en actividades de la construcción -cualquiera fuese la modalidad que se acuerde para su contratación y la forma de remuneración- están contenidos por esta normativa. Dicha Ley fue reglamentada luego en 1981 por el Decreto N° 1342

¹ Las partes que firmaron dicho convenio fueron la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) -por parte del trabajo- y la Cámara Argentina de la Construcción, la Federación Argentina de Entidades de la Construcción y el Centro de Arquitectos y Constructores.

que establecía para su ejecución la creación de un órgano de aplicación específico (el Registro Nacional de la Industria de la Construcción) el cual pasaría a funcionar luego como ente autárquico bajo jurisdicción del Ministerio de Trabajo de la Nación. Este organismo de aplicación llevaría a cabo las actividades de registro y la producción de estadísticas del sector de la construcción en la Argentina. Así también, dicho organismo contaba con la facultad de instruir sumarios y aplicar sanciones ante faltas y/o infracciones. De este modo, con la creación del organismo tanto empleadores como trabajadores se vieron en la obligación de estar inscriptos en el registro cada vez que iniciaran una relación de trabajo. Ahora bien, en términos concretos, el empleador es quien debe inscribirse e inscribir al trabajador una vez que éste comience a realizar tareas bajo su dirección.

En el año 1996, un Decreto del Poder Ejecutivo dispuso la privatización de los servicios que prestaba el Registro y producto de ello y, tras una serie de negociaciones realizadas entre las patronales y el sindicato, se acordó la creación del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) que reemplazó al anterior Registro y el cual se encargaría de allí en más de realizar las funciones establecidas por la Ley N° 22.250².

El IERIC cuenta principalmente con dos instrumentos de acción que son la Libreta de Aportes y el Fondo de Desempleo. El primero consigna los datos del trabajador y su historia laboral y, por tanto, registra todos los contratos laborales firmados por el trabajador como así también, todos los montos del

Fondo de Desempleo aportados por el empleador -tal como lo determina la reglamentación de la ley-. El segundo instrumento, se trata de un mecanismo especial creado para el trabajador de la construcción que reemplaza al régimen de preaviso y despido contenido en la LCT. Este mecanismo es un seguro de desempleo que se encuentra conformado por un aporte obligatorio a cargo del empleador quien debe efectuarlo mensualmente. Durante el primer año este monto representa el 12% de la remuneración mensual y a partir los años subsiguientes, el 8%.

Este régimen de prestaciones por desempleo tuvo su origen en la Ley N° 22.250 y se instituyó en esta rama debido a las características propias de la actividad puesto que la construcción es un sector fuertemente estacional y la duración del trabajo se encuentra determinada mayormente por el tiempo que dure la obra en ejecución. Ahora bien, en la década de los noventa se creó el Sistema Nacional de Prestaciones por Desempleo -producto a los elevados e históricos índices de desocupación- y tuvo como objetivo alcanzar a un gran número de trabajadores desocupados (si bien finalmente cubrió a un número muy reducido de ellos). De este modo, el sistema de prestaciones por desempleo en la construcción sufrió modificaciones.

En el año 2000, con la sanción de la Ley Nacional N° 25.371, se creó un sistema integral de prestaciones por desempleo exclusivo para los trabajadores de la rama de la construcción³. Bajo este nuevo sistema se asignaba parte del monto total para los sistemas de Obra Sociales, de Jubilaciones-Pensiones y de Asignaciones Familiares. De una manera muy similar al anterior, este nuevo régimen determinaba la duración de las prestaciones del seguro de desempleo a

² Creación del IERIC Decreto 660/96 PEN. En el marco de la Segunda Reforma del Estado el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo Nacional la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos que se encontraban a cargo de las jurisdicciones o entidades de la Administración Central.

³ Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción.

partir de un sistema cotización que se calcula en base al siguiente esquema:

| N° de cotizaciones | Duración |
|--------------------|----------|
| De 8 a 11 meses | 3 meses |
| De 12 a 17 meses | 4 meses |
| De 18 a 24 meses | 8 meses |

En términos generales, estos son los principales rasgos del marco normativo que regula la relación de trabajo en la rama de la construcción en la Argentina.

Dada la extensión del presente trabajo, nos interesa destacar a continuación un aspecto en particular de la normativa laboral que es la figura de la responsabilidad solidaria puesto que es una disposición legal que se encuentra relacionada directamente con el fenómeno de la informalidad laboral. Este dispositivo normativo legisla los casos de intermediaciones fraudulentas y se aplica para impedir -entre otras cosas- situaciones de ausencia de registro de la relación de trabajo y los incumplimientos de las obligaciones por parte de los empleadores.

Analizaremos a continuación brevemente algunos artículos de la LCT -y de su símil para la rama de la construcción- que dan tratamiento a este tipo de situaciones a los fines de mostrar las controversias y los vacíos legales que se producen en la normativa vigente.

En principio, el artículo 29 de la LCT es aquel que da tratamiento a la figura de la “responsabilidad solidaria” y establece primero la relación de dependencia directa a partir de quién se beneficia de la prestación de trabajo. Por consiguiente, tanto un tercero intermediario que apareciera (un contratante de personal, por ejemplo) como quien utilice directamente la prestación de servicio resultan -a los efectos de la ley- solidariamente responsables por las obligaciones

derivadas del contrato de trabajo celebrado. Esta regulación se aplica para casos donde se supone que existe una intermediación fraudulenta y donde el verdadero empleador hace aparecer a un tercero contratante y, sin embargo, éste el único quien aprovecha la prestación mientras hace figurar a un testaferro o presta-nombre para realizar la acción.

A los efectos de analizar tales tipos de prácticas, presentamos dos situaciones que analizaremos muy brevemente en base al trabajo de Frontini (2007) que son: (a) casos de agencias de servicios eventuales de empleo y (b) casos de contratación y subcontratación de personal.

En el primer caso, ambos empleadores resultan solidariamente responsables en el cumplimiento de las obligaciones laborales frente a empleados “permanentes discontinuos” (es decir, frente a trabajadores que son reclutados a partir de agencias de empleo)⁴. En este tipo de situaciones, la agencia de servicios eventuales se constituye como titular y/o principal de la relación de trabajo. Ahora bien, si la agencia no se encontrara habilitada legalmente se considera al trabajador como un “empleado permanente continuo” respecto del tipo de relación que lo vincula con la empresa principal quien utiliza su prestación de trabajo.

Es decir, en este caso la figura de responsabilidad solidaria aparecería de la iniciativa de un falso empresario que recluta personal para asignarlo a empresas verdaderas en donde éste

⁴ **Art. 29 Bis LCT** “El empleador que ocupa trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por la autoridad competente será solidariamente responsable con aquella por todas las obligaciones laborales y deberá retener de los pagos respectivos para los organismos de seguridad social y depositarlos en termino. El trabajador contratado a través de una empresa de servicios eventuales estará regido por la convención colectiva, será representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente preste servicios en la empresa usuaria.”

actúa como si se tratara de una agencia de servicio legal y figura, por tanto, como una empresa que es contratada por otra (Frontini, 2007).

En el caso de subcontratación, el artículo 30 de la LCT dispone que *“quienes cedan total o parcialmente a otros el establecimiento o la explotación habilitado a su nombre, o contraten o subcontraten cualquiera sea el acto que les de origen, trabajados o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, dentro o fuera de su ámbito, deberán exigir a sus contratistas o subcontratistas el adecuado cumplimiento de las normas relativas al trabajo y los organismos de seguridad social”*. En consecuencia, este artículo regula las situaciones de subcontratación de trabajo y establece las responsabilidades y obligaciones patronales tanto en los empleadores - quienes subcontratan servicios- como en los empleadores quienes son contratados por otras empresas.

Es importante señalar que la Ley N° 25.013 en su artículo 17 sustituyó el párrafo 2 del Artículo 30 de la LCT y estableció que los cedentes o contratistas o subcontratistas deben exigir a sus cesionarios o subcontratistas el número de CUIL de cada uno de los trabajadores que presten servicios más otra serie de comprobantes (constancia de las remuneraciones, copias firmadas de los comprobantes de pago mensuales al sistema de seguridad social, constancia de cuenta corriente bancaria de la cual sea titular y cobertura para riesgos del trabajo, etc.). Tales documentos deben exhibirse a pedido del trabajador y/o de la autoridad administrativa competente.

Sobre este respecto, en la industria de la construcción existe el artículo 32⁵ de la

⁵ **Art. 32** “quien contrate o subcontrate los servicios de contratistas o subcontratistas de la construcción, deberá requerir de éstos la constancia de su inscripción en el Registro Nacional de la Industria de la Construcción y

Ley N° 22.250 que establece como obligación del empresario principal exigirle al contratista o sub-contratista su inscripción obligatoria en el registro. La sola omisión de ese registro lo torna al empresario principal solidariamente responsable por los incumplimientos del contratista respecto del personal ocupado en la obra.

De este modo la responsabilidad solidaria se torna operativa cuando el contratista y/o subcontratista no da cumplimiento a las normas relativas al trabajo, a los organismos de seguridad social o a los requisitos exigidos por el Art. 17 de la ley 25.013. Por el contrario, si el empleador principal acredita el cumplimiento del control exigido y lo prescripto por el párrafo 1 del Art. 30 del LCT no existiría responsabilidad solidaria de éste.

Ahora bien, en relación a este último artículo existen dos líneas de interpretación distintas que tornan muy confusa su aplicación (Frontini, 2007). Por un lado, una posición rígida que establece que por mera falta de inscripción en el registro por parte del contratista, el principal resulta solidariamente responsable y, por otro, una postura amplia que sostiene que el empleador principal simplemente acreditando que el contratista o subcontratista está inscripto queda liberado de la responsabilidad solidaria.

Por otro parte, otro aspecto muy significativo en relación a los claros-oscuros que surgen de este artículo, es que las consecuencias jurídicas que derivan del Art. 30 de la Ley en la rama de la construcción no abarcan a cualquier

comunicar a éste la iniciación de la obra y su ubicación. Los empresarios, los propietarios y los profesionales, cuando se desempeñen como constructores de obra que contraten contratistas o subcontratistas que no hayan acreditado su inscripción en el Registro Nacional, serán, por esa sola omisión, responsables solidariamente de las obligaciones de dichos contratistas o subcontratistas respecto al personal que ocuparen en la obra y que fueren emergentes de la relación laboral referida a la misma”

tipo de contratación o subcontratación sino a “aquellas que se refieran a trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, dentro o fuera de su ámbito”. Según Frontini, el concepto de lo que debe entenderse por “actividad normal y específica propia del establecimiento” ha dado lugar a varias interpretaciones por su falta de precisión y claridad. En consecuencia, la debilidad en la definición de este concepto ha sido y es objeto de muchas controversias en los fallos judiciales.

Entre las distintas interpretaciones de este artículo, una propone entender como actividad normal no sólo la “principal” sino también aquellas actividades accesorias y secundarias. Sin embargo, la interpretación “oficial” postula un estricto alcance de esta expresión en donde sólo debe incluirse a aquellos servicios y/o trabajos que estén íntimamente relacionados con la actividad de la empresa y que no puedan escindirse de la misma sin alterar el proceso productivo. Por tanto, esta última es la interpretación que se utiliza usualmente en los fallos y, por tanto, este artículo ha dado lugar a muchos “vacíos legales” y al consecuente incremento de la falta de registro de la relación laboral producto de la extensión que tiene esta práctica en la rama de la construcción.

Para finalizar, en un contexto de creciente expansión de la tercerización de procesos productivos a nivel mundial, los vacíos legales que se producen en la normativa laboral tornan muy accesible la falta de registro de la relación de trabajo por parte las empresas y en el caso de la industria de la construcción eso se puede visualizar claramente.

Intervenciones del Estado en materia de empleo no registrado

Como se observaba en el apartado anterior tanto la LCT y como los CCT (principales marcos legales que regulan la relación de trabajo) durante las últimas tres décadas sufrieron modificaciones producto de los cambios y transformaciones que atravesó la estructura económica-social de la Argentina. En relación a la problemática específica de empleo precarizado y no registrado (es decir, del fenómeno de la extensión de puestos de trabajo que carecen de derechos laborales y que se encuentran por fuera de las reglamentaciones legales) durante la última década se produjo un giro en materia de intervenciones del Estado con el fin de promover una disminución en las tasas del llamado “empleo en negro”.

A partir de una breve reseña veremos sucintamente a continuación cuáles fueron las principales medidas que se promovieron en los últimos años por parte del Estado para reducir las tasas del empleo no registrado en la Argentina. Para ello dividiremos, por un lado, las principales Leyes nacionales que se instrumentaron y, por otro, los planes de acción promovidos por el Ministerio de Trabajo -principalmente- durante la última etapa.

En principio, destacamos 3 (tres) Leyes nacionales que apuntaron a reducir el “empleo en negro” en la última década a través de distintos mecanismos que fueron: la **Ley N° 25.239** (Reforma tributaria) sancionada en 1999; la **Ley N° 25.877** (Régimen Laboral) en 2004 y la **Ley N° 26.476** (Regularización del Empleo No Registrado) en el año 2008.

Con la sanción de Ley de Reforma tributaria en 1999 se promovió principalmente la formalización de dos sectores de trabajadores, el de Autónomos y el de Servicio Doméstico, los cuales presentaban elevados niveles de empleo no registrado o “empleo en negro”. Esta reglamentación tuvo como objetivo central simplificar el proceso de registración y a su vez buscaba incrementar el poder de control del Estado. A grandes rasgos, la ley, para el caso de Autónomos, modificaba el régimen simplificado para pequeños contribuyentes o monotributistas⁶ e incorporaba un régimen de pago destinado a un fondo de jubilación y cobertura de salud. Con esta reforma tributaria se incorporaba en la Argentina la figura de Monotributo y se comenzaba a aplicar un régimen unificado para pagos de Ganancias, Ingresos Brutos y Seguridad Social a los fines de ampliar la cobertura de contribuyentes y la cobertura de seguridad social para la población activa en la Argentina.

La Ley N° 25.877, por otro lado, tuvo entre sus principales objetivos la promoción de la creación y el blanqueo de empleo en empresas pequeñas y utilizó como principal instrumento la reducción de las contribuciones patronales. Esta normativa establecía una reducción de 1/3 para nuevos trabajadores y de 2/3 para aquellos trabajadores que fueran beneficiarios de planes de empleo -principalmente Planes Jefes y Jefas de Hogar-.

Por otro lado, las nuevas empresas calificaban para la reducción de aportes en la totalidad de su plantilla. Esta normativa estuvo vigente hasta fines de 2008 y se renovó a partir de la Ley de Regularización del Empleo No Registrado. Esta nueva ley se constituyó

como una prolongación de la anterior y estableció para el primer año una reducción del 50% de las contribuciones patronales durante el primer año de la relación laboral y del 25% para el segundo. Una de las principales diferencias con el sistema anterior era que la reducción de contribuciones patronales no discriminaba los tamaños de las empresas.

En lo referente a las líneas de acción del Estado en este período mencionaremos únicamente (por sus dimensiones y magnitudes) al Plan Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT).

Este plan se encuadró dentro de la Ley N° 25.877 la cual creaba el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) y tuvo como misión principal llevar adelante el control y la fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y seguridad social en todo el territorio argentino. De este modo, el Ministerio de Trabajo se constituyó como autoridad de aplicación y adquirió nuevas facultades para verificar las infracciones de los empleadores y para aplicar penalidades y sanciones. La instrumentación del PNRT se hizo a través de 36 Delegaciones Regionales distribuidas en todo el país.

Si bien la aplicación del Plan se efectuó de modo descentralizado en todas las provincias, la fiscalización de irregularidades se coordina de modo centralizado a partir de la Secretaría de Trabajo de Nación. En este sentido, el Programa cuenta con distintas líneas de acción que se llevan a cabo por etapas.

A modo de síntesis, una Dirección de Programación focaliza un universo de unidades económicas - en donde discrimina a aquellas que se encuentren en plena expansión- y selecciona luego un conjunto de empresas-sectores para fiscalizar tomando como criterio -entre

⁶ El régimen de Monotributo consiste en un pago de una suma fija (que varía según el ingreso bruto anual) que reemplaza el pago de los impuestos de Ingresos Brutos y Ganancias y elimina el requisito del contribuyente de presentar las liquidaciones de impuestos.

otros- la capacidad contributiva que posean las unidades productivas. Luego el procedimiento concluye hasta la fiscalización en campo por parte de los inspectores⁷. En este marco, en 2011 el MTEySS⁸ –en concordancia con el Plan-instrumentó una nueva modalidad llamada Trabajo Registrado Digital a los fines de agilizar los trámites administrativos y mejorar los tiempos de resoluciones en caso de incumplimientos de las normativas laborales.

En términos de resultados -según datos oficiales del MTEySS- entre 2003 y 2006, el PNRT fiscalizó 8.779 empresas y relevó 292.453 trabajadores, de los cuales el 22% se encontraban en situación irregular⁹. Datos más actuales del Programa señalan que de las 850 mil inspecciones realizadas aproximadamente hasta 2010 se consiguió que el 38% del personal encontrado en forma irregular formalizara su situación (Ver

Anexo). Cabe mencionar que otra de las intervenciones con resultados positivos fue la campaña de regularización del personal doméstico de 2009 que tuvo como resultado el registro de unas 200 mil mujeres trabajadoras domésticas.

Para finalizar este apartado, debemos señalar primero, que tanto las leyes nacionales como los planes de acción implementados han mostrado resultados concretos en materia de reducción de los niveles del “empleo en negro” en el último decenio. Por un lado, el poder de control del Estado en materia de relaciones laborales ha ganado terreno, y por otro, el fomento del “empleo en blanco” en base a la reducción de las contribuciones patronales (principalmente) ha mostrado efectos positivos. Ahora bien, en la última década no se han registrado fuertes intervenciones focalizadas sobre sectores críticos en donde se concentra el trabajo informal (exceptuando el Servicio Doméstico y el Agro) y la rama de la construcción es uno ellos. Puesto que este es uno de los sectores que presenta elevadas tasas se vuelve necesario la aplicación de una intervención focalizada. Ahora bien, por las características propias del sector y su complejidad es importante discriminar los distintos núcleos problemáticos que presenta el trabajo informal en la construcción y a continuación veremos sucintamente ello.

Características del trabajo informal en el sector de la construcción

Para introducirnos en la problemática del trabajo informal en la rama de la construcción en la Argentina es conveniente trazar primero una breve caracterización de sus principales rasgos. Para ello debemos decir primero que la construcción es un sector pro-cíclico, es decir, que se trata una actividad fuertemente generadora de empleo en periodos de expansión y, por el contrario, en periodos recesivos, puede impactar

⁷ En una segunda instancia, dicha información se eleva a las Direcciones Regionales y se les informan a éstas los objetivos a cumplir. En una tercera, un conjunto de inspectores realizan fiscalizaciones solicitando y verificando los datos correspondientes a la seguridad social de todos los trabajadores que se encuentren realizando tareas de trabajo. En el caso de detectar alguna irregularidad se notifica al empleador la apertura de un sumario. Una vez llegada esta instancia el empleador cuenta con la posibilidad de presentar su descargo y asimismo puede presentar toda la documentación que considere pertinente para el momento de la audiencia. Tras la presentación de la documentación y de una segunda verificación, la Dirección de Resolución de Fiscalización dicta una resolución absolutoria o condenatoria.

⁸ Esta medida implementado consiste en la informatización de la fiscalización lo cual permite a las autoridades realizar el relevamiento digitalmente y constatar en el momento de la fiscalización (es decir, in situ) la situación de los trabajadores mediante una conexión vía Web a las bases de datos del AFIP. De este modo los inspectores en los relevamientos de trabajadores pueden determinar en el acto qué trabajadores se encuentren sin registrar, proceder a infraccionar al empleador y citarlo a la respectiva audiencia que le concede la ley para ejercer su derecho a defensa. Mediante este plan el MTEySS puso en marcha un sistema que permite elaborar un ranking de empresas considerando la probabilidad estimada de que las mismas incumplan con la normativa laboral. Para ello se toman como fuente de información los registros administrativos del MTEySS y el AFIP a los fines de identificar las relaciones existentes entre características de las firmas y su probabilidad de tener trabajadores no registrados. Con esto se busca que la tarea de control y fiscalización sea más eficiente.

⁹ Según el relevamiento de la AFIP en 2006 los índices más altos se encontraron en restaurantes (37%), el Agro (37%), la industria maderera (36%), la construcción (30%) y el sector de transporte y comunicaciones (28%).

negativamente en la ocupación de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el empleo en la industria de la construcción tiene características propias debido a las diversas formas de organización productiva que posee y a la coexistencia de diferentes procedimientos de trabajo que confluyen en un mismo espacio y lugar de trabajo. En este sentido, se puede afirmar que el universo del empleo en la industria de la construcción presenta una alta heterogeneidad interna y una alta atomización territorial (Panaia, 2004) ya que en un mismo proyecto y en la fabricación de un mismo producto pueden confluir lógicas muy disímiles según el tipo de empresa, el tamaño y las características específicas de la obra en cuestión que se trate¹⁰. Es importante señalar, que esta industria en su conjunto opera con un sistema muy extendido de contrataciones y subcontrataciones que influye fuertemente en las condiciones contractuales de la fuerza de trabajo y facilita a las grandes empresas desligarse de ciertas responsabilidades vinculadas al trabajo en la obra para centrarse exclusivamente en las actividades de gestión y la coordinación de los proyectos¹¹.

En la Argentina existen tres tipos de sistemas en la industria de la construcción y sus unidades productivas se pueden clasificar de en base a dichos sistemas que son: el tradicional; la construcción industrializada o semi-industrializada y la industrialización liviana de viviendas (Panaia, 2004). La construcción tradicional ha sido históricamente una importante generadora de empleo y es una actividad que opera con una baja inversión de capital. Su demanda de fuerza de trabajo se encuentra orientada tanto a trabajadores asalariados como por cuenta propia con un perfil de poca y

baja calificación. Asimismo, la demanda de trabajadores inmigrantes (ilegales en la mayoría de los casos) es también otra de sus características. En este subconjunto de unidades productivas se puede incluir también a una franja importante de subcontratistas que mantienen procedimientos tradicionales de producción y lógicas paternalistas en la forma de conducir y realizar los trabajos.

La construcción industrializada y semi-industrializada, por otro lado, se apoya principalmente en la industria de los componentes y realiza trabajos de montaje en obra utilizando para ello modernas tecnologías y a diferencia de la industria tradicional requiere de mano de obra con mayor calificación. En el caso de la industrialización liviana de viviendas -sistema reciente de instalación en la Argentina- al igual que el anterior, posee una demanda de fuerza de trabajo más calificada, y la mercancía-vivienda se produce en la fábrica y se arma in situ.

Se puede afirmar, por tanto, que existe una correlación en la industria de la construcción entre el tipo de trabajadores (es decir, su demanda de trabajo) con el tipo de unidad productiva. En consecuencia, se observa que el trabajo informal se presenta en aquellas unidades productivas que poseen, por un lado, una organización de tipo tradicional del proceso de trabajo, y por otro, una fuerza de trabajo con escasa calificación.

Si utilizamos la perspectiva de la categoría laboral para describir la informalidad laboral en la rama, debemos decir entonces que la ausencia de registro no tiene los mismos orígenes el caso de trabajadores asalariados y en el de trabajadores por cuenta propia. En los primeros el registro lo decide el empleador, mientras que en los segundos, los trabajadores. Ahora bien, desde nuestro punto de vista,

¹⁰ Según Panaia (2004) se pueden distinguir tres lógicas: la comercial, la profesional y la paternalista.

¹¹ Un correlato de ello es el fuerte proceso que se produjo de concentración de unas pocas y muy grandes empresas constructoras, por un lado, y la ampliación relativa del segmento de pequeñas y medianas empresas, por otro.

consideramos que reducir el fenómeno de la informalidad a la perspectiva de quién toma la decisión de registro, necesariamente implica no abordar las causas últimas y, por tanto, la comprensión de sus tendencias actuales.

Es importante mencionar que la categoría de trabajadores asalariados en contextos de alto desempleo presenta elevadas tasas de informalidad ya que los ciclos de la actividad determinan fuertemente las condiciones de continuidad y permanencia del trabajador en el proyecto u obra (recordemos que este es un sector en donde predomina la temporalidad de la relación laboral). Asimismo, en la población de asalariados formales de la industria se produce una práctica muy extendida que es la de realizar trabajos extras en calidad de trabajadores independientes y en condiciones de no registro usualmente. Esto lleva, por tanto, a complejizar aún más la problemática de la informalidad laboral en la rama.

En la categoría de trabajadores por cuenta propia, por otro lado, se produce frecuentemente la siguiente situación: estos tipos de trabajadores intervienen en el mercado de trabajo alternando situaciones de formalidad e informalidad en función de la demanda de sus servicios y trabajos, lo cual condiciona la capacidad de que éstos puedan registrar en gran parte su actividad. Por tanto, a medida que el trabajador comienza a adquirir mayor experiencia, relaciones y contactos, empieza a absorber un mayor volumen de trabajo y, por ende, comienza a transformarse en un “pequeño contratista” que, de acuerdo a la normativa vigente, debería formalizar la incipiente unidad productiva, o bien, en el caso de trabajar directamente para el dueño de la vivienda, debería adecuarse a la normativa prevista por la Ley N°22.250. Sin embargo, el trabajador independiente opta –mayormente– por registrar su actividad en base a la estabilidad de su demanda y volumen de

trabajo y, por tanto, a la dinámica del mercado laboral y los ciclos de la industria. En consecuencia, se encuentra fuertemente sujeto a los vaivenes de su demanda concreta.

En síntesis, el empleo no registrado en la rama de la construcción se concentra fuertemente en la construcción de viviendas en pequeña y mediana escala y en locales comerciales del ámbito privado (Pastrana, López y Di Francesco, 2009). En consecuencia, la magnitud de trabajadores informales varía de acuerdo al tipo, la escala y la ubicación geográfica de la obra en cuestión. Así, las obras destinadas a reparación, remodelación o ampliación de inmuebles (que en su gran mayoría son tareas de poca calificación que se realizan en pequeña escala) son las que presentan una alta tasa de no registro. En este tipo de actividades se combinan situaciones de autoempleo y contratación y subcontratación de asalariados no registrados (changarines, medios oficiales y colocadores).

Por el contrario, la construcción de edificios de gran escala realizados por grandes constructoras la tasa de no registro resulta notoriamente menor. Ahora bien, en el actual contexto de creciente tercerización de procesos de trabajo se puede verificar que existe una alta tasa de no registro a medida que uno se aleja de la cadena de subcontrataciones que realizan las grandes empresas constructoras. Así, generalmente uno encuentra que las primeras empresas contratadas presentan elevados niveles de formalización, mientras que, como afirman Pastrana, López y Di Francesco (2009) *“al ir progresando en la terminación de las obras, se presentan mayores situaciones de ‘grises’ que luego pueden continuar hasta derivar en la predominancia de condiciones de trabajo directamente en ‘negro’”*.

Tendencias actuales de la informalidad laboral en la rama de la construcción

La medición del trabajo informal presenta dificultades que se encuentra asociada directamente con los instrumentos disponibles, el acceso a fuentes de datos y las definiciones teórico-metodológicas utilizadas. La resolución de tales problemas no es un aspecto menor puesto que tales resoluciones serán luego los supuestos de base que se utilizarán para estudiar la tendencia y la evolución del fenómeno en un contexto histórico determinado. Dada la extensión de este documento, no desarrollaremos aquí las premisas teórico-metodológicas que utilizamos (Ver Anexo) sino que presentaremos a los resultados obtenidos sobre incidencia de la informalidad en la Argentina durante el período 2004-2012 para el conjunto de asalariados de la industria de la construcción. Estos resultados han sido elaborados con las bases usuarias de libre acceso de la Encuesta Permanente de Hogares que produce el INDEC.

El **Cuadro 1** presenta las tasas en asalariados para el conjunto de la población urbana en la Argentina y luego una desagregación de éstas según una selección de ramas de actividad.

En base a los guarismos podemos afirmar que entre 2004 y 2012 los asalariados registraron un importante descenso de la informalidad (11 puntos). Dicho de otro modo, durante el período de análisis hubo en la Argentina una creciente formalización de trabajadores asalariados urbanos. Ahora bien, en 2012 alrededor de 1/3 de los asalariados urbanos en la Argentina son informales.

Si observamos la formalización según ramas podemos ver, en principio, que todas redujeron sus tasas de informalidad en magnitudes muy similares (esto es, entre 10 y 12 puntos en los extremos de la serie). Ahora bien, debemos poner de relieve que las ramas que presentaban las mayores tasas de trabajo informal en 2004 tenían guarismos iguales y/o superiores al 75% (Servicio Domestico y Construcción). Es decir, estas ramas de actividad tenían a más 2/3 de sus trabajadores asalariados en condiciones de informalidad. La peor posicionada de este conjunto en 2004 era el Servicio Doméstico con un 93% y la segunda, Construcción con el 75%. En este marco, otro aspecto relevante es que el descenso de las tasas se produjo de una manera sostenida hasta 2008, momento en que las tasas de formalización detienen sus ritmos, en consonancia con el ciclo económico de la Argentina y la economía mundial.

| Cuadro 1. Tasa de asalariados no registrados según Rama de Actividad. | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total Aglomerados Urbanos. 2004-2012 | | | | | | | | | |
| | I° Sem 2004 | I° Sem 2005 | I° Sem 2006 | I° Sem 2007 | I° Sem 2008 | I° Sem 2009 | I° Sem 2010 | I° Sem 2011 | I° Sem 2012 |
| Total | 45% | 43% | 40% | 38% | 34% | 33% | 32% | 31% | 34% |
| Industria | 37% | 35% | 34% | 31% | 27% | 26% | 26% | 25% | 29% |
| Construcción | 75% | 75% | 71% | 64% | 64% | 60% | 60% | 63% | 61% |
| Comercio | 50% | 50% | 47% | 44% | 42% | 41% | 40% | 39% | 44% |
| Servicio Doméstico | 93% | 94% | 92% | 89% | 85% | 85% | 83% | 82% | 84% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH-INDEC

Este último aspecto llama a una reflexión que refiere a los niveles máximos, o bien, a los “topes” que encuentra la formalización de la fuerza de trabajo en la Argentina. Es decir, en un ciclo de 9 años -como el que estamos observando- si bien se redujo la informalidad laboral, en los últimos 4 años la reducción fue mucho menor. En base a tales resultados se puede inferir -por tanto- que la incidencia del ciclo económico sobre la informalidad es significativa. Ahora bien, no podemos, sin embargo, efectuar una afirmación que sostenga que alzas o bajas del producto determinan de manera directa el nivel de formalización de la fuerza de trabajo en los últimos años en la Argentina puesto que sería caer en un reduccionismo.

En **Cuadro 2** presenta las tasas de informalidad para el conjunto de la población asalariada de la industria de la construcción en base a una desagregación por *Tamaño de Establecimiento, Calificación de la Ocupación y la Región del país*. En primer término, el dato de incidencia según Tamaño de la unidad productiva es muy significativo ya que muestra que los Asalariados en unidades de Hasta 5 ocupados de la Construcción prácticamente se mantuvieron estacionarios durante el período. En segundo término, la población de Asalariados según el Nivel de Calificación muestra consistentemente que el conjunto de No Calificados en la rama presenta elevadas tasas de informalidad en 2012 (el 84%).

| Cuadro 2. Tasa de asalariados no registrados según Tamaño, Calificación y Región. Rama de la Construcción. Total Aglomerados Urbanos. 2004-2012 | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | I° Sem 2004 | I° Sem 2005 | I° Sem 2006 | I° Sem 2007 | I° Sem 2008 | I° Sem 2009 | I° Sem 2010 | I° Sem 2011 | I° Sem 2012 |
| Tamaño | | | | | | | | | |
| Hasta 5 | 93% | 95% | 94% | 89% | 92% | 91% | 94% | 92% | 93% |
| Más de 5 | 53% | 53% | 51% | 45% | 43% | 37% | 33% | 40% | 37% |
| Calificación | | | | | | | | | |
| No calificados | 91% | 92% | 90% | 84% | 85% | 85% | 85% | 86% | 84% |
| Calificados | 64% | 65% | 60% | 53% | 55% | 51% | 47% | 53% | 48% |
| Región | | | | | | | | | |
| AMBA | 76% | 77% | 73% | 66% | 69% | 61% | 60% | 64% | 60% |
| Interior | 74% | 73% | 70% | 62% | 59% | 60% | 60% | 62% | 67% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH-INDEC

| Cuadro 3. Tasa de asalariados no registrados según Tamaño, Calificación. Rama de la Construcción. Total Aglomerados Urbanos. 2004-2012 | | | | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | I° Sem 2004 | I° Sem 2005 | I° Sem 2006 | I° Sem 2007 | I° Sem 2008 | I° Sem 2009 | I° Sem 2010 | I° Sem 2011 | I° Sem 2012 |
| Hasta 5 | No calificados | 99% | 99% | 98% | 96% | 96% | 95% | 97% | 96% | 96% |
| | Calificados | 88% | 92% | 88% | 83% | 90% | 89% | 91% | 89% | 89% |
| Más de 5 | No calificados | 74% | 77% | 69% | 64% | 66% | 67% | 63% | 65% | 65% |
| | Calificados | 45% | 45% | 46% | 39% | 38% | 31% | 26% | 34% | 34% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH-INDEC

En el **Cuadro 3** se efectúa una desagregación de las tasas de informalidad al interior del tamaño de las unidades productivas según el Tipo de Calificación de los asalariados de la construcción. Cabe resaltar, en este cuadro, que estas estimaciones deben utilizarse cuidadosamente ya que tales tipos de desagregación conllevan un problema implícito que es la cantidad de casos resultantes que están sujetos a problemas de significación estadística. Dicho esto, nos interesa resaltar que el universo de Asalariados en Unidades Pequeñas no tuvo mejoras en términos de formalización pese al tipo de calificación que los trabajadores tuvieran. Ahora bien, sin embargo, este resultado es totalmente distinto para el caso de los Asalariados en unidades de Más de 5 Ocupados dado que la subpoblación de trabajadores con calificación redujo en una mayor cuantía sus tasas de informalidad.

Por último, en el **Cuadro 4** se realiza la misma distribución del Cuadro 3, desagregando según Región AMBA e Interior. En términos generales, se pueden observar que la tendencia de formalización de asalariados fue mucho mejor para trabajadores Asalariados Calificados en unidades productivas de Más de 5 de la Región Interior. Es importante agregar a este cuadro que en unidades pequeñas no se observaron diferencias según Calificación y Región durante el período. Es decir, la mejoras para estas sub-poblaciones de trabajadores de la construcción fueron escasas durante el período.

| Cuadro 4. Tasa de asalariados no registrados según Región, Tamaño, Calificación | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
| Rama de la Construcción. Total Aglomerados Urbanos. 2004-2012 | | | | | | | | | | | |
| | | I° Sem 2004 | I° Sem 2005 | I° Sem 2006 | I° Sem 2007 | I° Sem 2008 | I° Sem 2009 | I° Sem 2010 | I° Sem 2011 | I° Sem 2012 | |
| INTERIOR | | | | | | | | | | | |
| Hasta 5 | No calificados | 99% | 98% | 98% | 98% | 97% | 98% | 97% | 97% | 98% | |
| | Calificados | 93% | 93% | 90% | 89% | 90% | 89% | 88% | 89% | 88% | |
| Más de 5 | No calificados | 81% | 74% | 68% | 60% | 61% | 61% | 63% | 63% | 60% | |
| | Calificados | 40% | 40% | 39% | 33% | 28% | 31% | 29% | 32% | 28% | |
| AMBA | | | | | | | | | | | |
| Hasta 5 | No calificados | 98% | 99% | 99% | 94% | 93% | 93% | 97% | 95% | 97% | |
| | Calificados | 85% | 91% | 86% | 77% | 89% | 89% | 93% | 89% | 87% | |
| Más de 5 | No calificados | 68% | 82% | 73% | 69% | 79% | 72% | 63% | 70% | 68% | |
| | Calificados | 50% | 50% | 53% | 46% | 48% | 32% | 22% | 37% | 40% | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH-INDEC

Conclusiones

En el presente trabajo se reseñaron y analizaron una serie de elementos que -según nuestra perspectiva- tienen un elevado grado de importancia a la hora de estudiar la problemática del trabajo informal en la rama de la construcción en la Argentina. Como puntos destacados, observamos que, en el plano de la normativa laboral, existen una serie de “vacíos” en los textos de las leyes para los casos de trabajadores tercerizados y subcontratados ya que sus definiciones se prestan a interpretaciones muy ambiguas. En este sentido, en una rama donde la tercerización de procesos productivos se encuentra muy extendida, no poseer elementos del derecho laboral que permitan “hacerle frente” a este tipo de situaciones constituye actualmente un importante problema para los trabajadores de dicha rama.

Por otro lado, entre las principales líneas de acción y estrategias que llevó adelante el Estado en materia de reducción del “empleo en negro” se cuentan la sanción de leyes de “blanqueamiento” (a través de reducción de contribuciones patronales) y la creación del Programa de Regularización del Empleo del MTEySS el cual representó un cambio cualitativo en materia de la fiscalización y control a las empresas en los últimos años. En este marco, la instrumentación de un *programa focalizado* para el Servicio Doméstico (2009) ha mostrado resultados muy positivos en materia de formalización del empleo. En esta línea, consideramos que la rama de la construcción por los fuertes núcleos de informalidad que presenta debería contar con los esfuerzos dirigidos y focalizados por parte del Estado para incidir de modo positivo en sus actuales tendencias.

En este plano, en el documento se observó que luego de una creciente tasa de formalización de trabajadores que se produjo hasta 2008 en todos los sectores de la economía, dicha “performance” se detuvo y, en particular, la rama de la construcción no mostró cambios importantes en sus tasas de informalidad laboral en los últimos años. En esta dirección, la visualización, por un lado, de núcleos de informalidad que presenta el sector y, por otro, la distinción de problemáticas específicas se convierte en una clave para el armado de estrategias efectivas por parte del Estado en materia de formalización de trabajadores de la construcción.

En este marco, para finalizar, es importante destacar que uno de los núcleos importantes de informalidad en la rama de la construcción se encuentra, en las unidades productivas pequeñas (de trabajadores independientes principalmente) que se dedican a trabajos de reparación de comercios y viviendas, y por otro, en los extremos de la “larga cadena” de subcontrataciones que realizan las grandes constructoras. En consecuencia, es imperativo concentrar los esfuerzos para elaborar y dirigir acciones específicas hacia dichos núcleos puesto que estos se constituyen actualmente en fuertes trabas para lograr mayores niveles de formalización de la fuerza de trabajo en la Argentina.

Anexo

| Cuadro 5. Programa Nacional de Regularización del Trabajo 2010 | | | |
|--|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | Trabajadores No Registrados | % Detección de Trabajo No Registrado (*) | Tasa de Regularización (**) |
| Ciudad de Buenos Aires | 17.050 | 17% | 32% |
| Centro | 15.868 | 31% | 46% |
| Conurbano | 22.577 | 32% | 35% |
| Cuyo | 19.037 | 46% | 37% |
| NEA | 9.281 | 48% | 36% |
| NOA | 13.449 | 48% | 43% |
| Pampeana | 13.421 | 34% | 42% |
| Austral | 6.442 | 47% | 35% |
| Total País | 117.125 | 32% | 38% |
| (*) % de trabajadores encontrados como no registrados al momento de efectuarse la inspección | | | |
| (**) % de trabajadores regularizados como consecuencia de la inspección | | | |
| Fuente: Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social | | | |

Definición Informalidad Laboral

Informalidad: no registración de las relaciones laborales y las formas de inserción ocupacional que no son típicas en las sociedades capitalistas desarrolladas.

Empleo informal: incluye a las siguientes categorías ocupacionales de: trabajadores por cuenta-propia no profesionales, asalariados no registrados (distinguiendo si se desempeñan en establecimientos de hasta 5 ocupados o más), trabajadores del servicio doméstico, beneficiarios de planes de empleo y trabajadores familiares.

Bibliografía consultada

- Beccaria, L. y F. Groisman (2009)** "Argentina desigual", Ed. Prometeo
- Campos, M. y Giacometti, C. (2005)** "Regularización del empleo no registrado. Un ejercicio exploratorio de fuentes de información para el sector de la construcción" (Organización Internacional de Trabajo) Documento de Trabajo N° 30.
- Frontini (2007)** "Responsabilidad solidaria en el contrato de trabajo" (n/e)
- Neffa (2005)** "Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos o indirectos sobre el empleo" Materiales de Investigación n° 4 Ceil-Piette/CONICET
- IERIC-Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción 2007b** Régimen legal. Ley 22.250 (Buenos Aires).
- OIT-Organización Internacional de Trabajo 2001** La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectiva de empleo y necesidades en materia de calificación (Ginebra).
- Portes, A., M. Castells y L. A. Benton (1989)** The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries, John Hopkins University Press: Baltimore
- Quirós, G. y Saraví, G. (1994)** "La informalidad económica. Ensayos de Antropología urbana" Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Panaia, M. (2004)** El sector de la construcción: un proceso de industrialización inconcluso (Buenos Aires: Nobuko).
- Pastrana, López, Di Francesco (2009)** "Las características del trabajo informal en el sector de la industria de la construcción en el AMBA" Revista "Trabajo, ocupación y empleo Estudios laborales 2008". Serie de Estudio 8 Mayo 2009 MTEySS