

Trabajo, ocupación y empleo

# **Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012**

Diciembre de 2012

• Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
Dr. Carlos A. Tomada

• Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales  
Lic. Marta Novick

Imagen de tapa:

*Operarios* (1933)

Tarsila do Amaral. (1886-1973)

Óleo sobre tela -150cm x 205cm

Colección del Estado de São Paulo

*Trabajo, ocupación y empleo* es una publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, a través de sus equipos de profesionales, ha elaborado los estudios incluidos en esta publicación. Parte de estos trabajos se realizaron en el marco del Proyecto PNUD ARG/11/006 "Sistema permanente de monitoreo del trabajo, el empleo y la protección social para la equidad".

ISSN 2314-2391

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales  
Av. Leandro N. Alem 628 - 2º Piso  
Tel.: (54 11) 4310-5936 - Fax: (54 11) 4310-5866  
ssptyel@trabajo.gob.ar  
www.trabajo.gov.ar

## ■ Autoridades

### **Presidenta**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

### **Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

Dr. Carlos A. Tomada

### **Secretaria de Trabajo**

Dra. Noemí Rial

### **Secretario de Empleo**

Lic. Enrique Deibe

### **Secretaria de Seguridad Social**

Dra. Ofelia Cédola



## Trabajo, ocupación y empleo

# Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012

## Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<i>Dr. Carlos A. Tomada - Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	
<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<i>Lic. Marta Novick - Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales</i>	
<b>1 Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país .....</b>	<b>17</b>
<i>Juan Martín Bustos— Georgina Giglio— Soledad Villafañe</i>	
<b>2 Búsqueda de un enfoque analítico ante la nueva problemática social .....</b>	<b>43</b>
<i>Laura Spagnolo</i>	
<b>3 Precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales de la Argentina .....</b>	<b>73</b>
<i>Maira Ohaco</i>	
<b>4 La diversidad de los conflictos laborales: dispersión y centralización en las lógicas de acción de los asalariados privados .....</b>	<b>95</b>
<i>Ricardo Spaltenberg</i>	
<b>5 Representación sindical en los lugares de trabajo: un análisis del Módulo de Relaciones Laborales.....</b>	<b>119</b>
<i>Trajtemberg, D., Senén González, C., Borroni C. y Pontoni, G.</i>	
<b>6 El empleo de calidad en el sector farmacéutico argentino y su vínculo con la innovación y el comercio exterior.....</b>	<b>143</b>
<i>Lucía Tumini</i>	



## PRESENTACIÓN

Los estudios que ponemos a disposición de nuestros lectores en esta nueva publicación de la serie *Trabajo, ocupación y empleo* reflejan varios de los temas centrales que son objeto de debate en la sociedad argentina contemporánea y configuran, al mismo tiempo, metas para nuestras políticas.

En primer lugar se trata de la ampliación de la protección social, la que fuera encarada mediante diversas políticas requiriendo de una evaluación sistemática con el fin de apreciar sus efectos sobre la población. Es el caso de la Asignación Universal por Hijo destinada a extender la protección a los menores de 18 años, quienes constituyen casi un tercio de la población argentina, una proporción superior a las de los países de la Unión Europea, pero inferior a la mayoría de los latinoamericanos. El enfoque regional permitió apreciar las fuertes diferencias en el impacto de la política, expresivas de la diversidad social y económica de la Argentina, ya que mientras los menores de 18 años apenas alcanzan un quinto de los residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en algunas provincias del Noroeste y del Noreste llegan casi a duplicar ese peso demográfico. Precisamente, el mayor impacto de la AUH se observa en las provincias del Norte (NOA y NEA), allí donde es mayor la incidencia en la población de 0 a 17 años y la de los trabajadores no registrados en la seguridad social, foco central de la política.

La Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS), realizada en 2011 por el MTEySS a través de la SSPTyEL, movilizó un cuerpo importante de estudios e informes que incorporaron las reflexiones de destacados analistas de políticas sociales. Este artículo despliega algunos conceptos centrales que organizan actualmente el debate sobre las políticas sociales, a la luz de su evolución histórica e institucional. El pasaje desde un enfoque casi excluyente en la pobreza y las carencias materiales, a un enfoque amplio y dinámico de la vulnerabilidad social que incorpora las estrategias de los actores, la consideración de sus activos tangibles e intangibles, así como el vínculo entre capacidades presentes y desempeño futuro, traza el sendero de evolución conceptual que enfatiza el artículo. En él se pasa revista a las cuestiones del carácter contributivo o no contributivo de los sistemas de protección, su foco diferencial en individuos, hogares y comunidades, el rol e impacto de las transferencias de ingreso y también, en un sentido muy próximo a las instituciones laborales, la articulación o no de las políticas sociales con el trabajo y los salarios. Sería necesario, indudablemente, ampliar esta revisión incorporando los rasgos particulares que asumen las políticas públicas en diversas sociedades, ya que los enfoques generalistas que prevalecen en los organismos multilaterales tienden a

subsumir fuertes diferencias locales y regionales. Pero este será, sin duda, el tema de estudios futuros que proseguirán al aquí presentado.

El estudio de la precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales en la Argentina busca cuantificar la dimensión y algunas de las características del empleo rural en la Argentina a través de las fuentes de información disponibles en el MTEySS. Con una clara visión del carácter inaugural del estudio, se aportan también referencias insoslayables sobre la trayectoria de los cambios legales en las regulaciones del sector y, en particular, de los contenidos de la Ley 26.727 que en diciembre de 2011 vino a instalar la igualdad de derechos de los trabajadores rurales con el resto de los trabajadores, lo cual implica fijar nuevos parámetros para regular las actividades agrarias. Esta novedad, sin embargo, permanece anclada en conceptos y nociones utilizadas abundantemente para el análisis del empleo urbano: “precariedad” y “no registro” en el sistema de seguridad social. También permite clasificar el empleo según la estabilidad de la relación contractual, una dimensión clave de la precariedad laboral que afecta al trabajo registrado en la seguridad social, ya que permite distinguir entre trabajadores permanentes y no permanentes, así como la incidencia relativa de estas categorías en diferentes regiones del país, actividades económicas, configuraciones empresarias y niveles de remuneración.

La recomposición de la fortaleza y la capacidad de acción sindical de la última década se reflejan en la magnitud y diversidad de los conflictos laborales de los asalariados privados. Para esta gestión que concibe al conflicto como un rasgo intrínseco de una sociedad democrática, un revelador de sus problemas e inquietudes, conocer sus características y las lógicas de acción que promueve constituye la posibilidad de orientar, elaborar y canalizar las políticas laborales. Este estudio se interroga precisamente sobre las diversas lógicas de acción colectiva de los conflictos actuales y, cabe destacarlo, sus resultados difieren de un sentido común bastante generalizado que atribuye la conflictividad laboral a factores de orden político general. El análisis detallado de diversas hipótesis confrontadas con los datos disponibles en la Base de Datos sobre Conflictos Laborales del MTEySS revela que el incremento reciente de los conflictos se asocia con la recomposición sindical a la que recién se aludía. Más aún, el afianzamiento de la representación sindical en los lugares de trabajo, en los establecimientos y empresas, constituye un factor decisivo en la conflictividad laboral contemporánea. Pero también, sin duda, la oportunidad de trasladar el diálogo social hacia el terreno mismo donde operan cotidianamente los actores de la producción.

El análisis detallado de la representación sindical en las empresas privadas realizado a través de la información provista por el Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales, y una revisión exhaustiva de la bibliografía local e internacional sobre el tema producida en la última década, ponen de relieve los diversos factores que inciden en esa representación. Si el estudio reseñado previamente da cuenta de una revitalización de la acción sindical en los lugares de trabajo, el estudio de la representación informa de una diversidad de situaciones y de relaciones capital trabajo que la enmarcan. Mientras que la representación sindical crece y se diversifica en las empresas de mayor tamaño, muchas de las cuales cuentan con gran cantidad de delegados sindicales, en otras empresas esa representación se debilita, principalmente en las empresas de menor tamaño, además de diferentes situaciones



sectoriales que favorecen o desestiman la configuración de representaciones en el lugar de trabajo. Esta diversidad fue captada a través de una tipología cuyo valor descriptivo será necesario refrendar a través de futuros estudios.

Finalmente, las relaciones entre el perfil innovador de las firmas, la inserción externa exitosa a través de las exportaciones y la calidad del empleo generado por las empresas del sector farmacéutico, constituyen los ejes de una exploración que ilustra algunas de las tendencias recientes de reindustrialización en la Argentina. La identificación de perfiles diferenciados de empresas posibilitó describir sus implicancias para la generación de empleo de calidad, a través de un análisis de las relaciones entre innovación y empleo que no quedó circunscripto en el nivel de las firmas, sino que buscó comprender también los factores sectoriales y macroeconómicos que inciden en ella. En este punto cabe una reflexión adicional sobre las relaciones laborales que prevalecen en el sector, que constituyen un aspecto decisivo de su contexto y cuya comprensión es clave para comprender, por ejemplo, las razones por la que los salarios del sector son más elevados que los del promedio de la industria. Uno de los sindicatos que operan en el sector representa a los operarios de producción mientras que otro representa a los empleados que comercializan los productos farmacéuticos. Sin embargo, cuando se reflexiona sobre la calidad del empleo en el sector, las figuras claves que los simbolizan no son las recién aludidas, sino la de los técnicos y profesionales que, en su mayoría, integran los planteles del personal “fuera de convenio” de las firmas. Esto implica la necesidad de seguir profundizando el estudio de las relaciones de trabajo en las firmas de alta tecnología y los factores que promueven u obstaculizan el desarrollo de los actores colectivos en esas firmas.

A través de estos diversos estudios buscamos brindar a los lectores las reflexiones que presiden la elaboración y formulación de políticas vinculadas con el mundo del trabajo. Si la continuidad de estas reflexiones constituye, sin duda, un logro, la variedad y complejidad creciente de contenidos revela la diversidad y complejidad crecientes de la sociedad argentina. Enhorabuena.

Dr. Carlos A. Tomada  
*Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*



## INTRODUCCIÓN

Este nuevo ejemplar de la serie *Trabajo, ocupación y empleo* presenta las transformaciones que se verifican, de manera constante, en el mundo del trabajo, de la protección y de la seguridad social en la Argentina desde el año 2003. Los estudios que viene llevando a cabo el equipo que forma parte de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales ponen de manifiesto esta ardua tarea.

Los documentos, estudios e investigaciones correspondientes al año 2012 abarcan dos grandes temáticas: la protección social y las relaciones laborales, así como aquellas cuestiones transversales a ambos: el empleo rural y la dinámica del empleo además de un sector específico —el farmacéutico— y sus implicancias en el comercio exterior.

Los trabajos utilizan fuentes y metodologías diversas, cualitativas y cuantitativas, destacándose especialmente en este número, los datos provenientes de una encuesta innovadora que se presenta por primera vez, la denominada Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) que permite analizar el impacto de las diferentes políticas sociales. Otro aporte destacado es el análisis de impacto de la AUH y de la moratoria previsional. En efecto, esta encuesta permite conocer la cobertura de los nuevos programas de protección social y contribuye con la discusión acerca de la importancia de tener como punto de partida un piso de protección social. Por otro lado, como es habitual, se publican estudios realizados sobre la base de información estadística de empresas, empleo y remuneraciones del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Asimismo se utiliza información proveniente de la Base de Datos de Conflictos Laborales que se realiza desde el año 2006.

El primer estudio de esta Serie, *Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país*, analiza el alcance e impacto de la AUH no sólo en términos descriptivos sino también de evaluación de una política que desde su sanción legal en octubre de 2009 extendió los beneficios de las asignaciones familiares en la Argentina. La temática resulta fundamental debido a las heterogeneidades y desigualdades que caracterizan cada región, y que se manifiestan en diversos indicadores demográficos, económicos y sociales: empleo, desempleo, empleo no registrado, tasas de pobreza e indigencia.

Este artículo profundiza el ya presentado en un número anterior de la Serie (vol. 10), donde se proporcionaron las primeras evidencias estadísticas disponibles sobre sus efectos en el cambio en la composición de los hogares, en la estructura de ingresos y en el mercado laboral.

La evaluación del impacto regional de la AUH requirió la utilización de diferen-

tes fuentes secundarias y de su homogeneización. La primera fuente utilizada fue el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010. La segunda, fueron los datos oficiales de la ANSES sobre el alcance por AAFF (Asignaciones Familiares) de menores dependientes de trabajadores activos, pasivos y bajo Seguro de Desempleo. La tercera, la base de datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del INDEC correspondiente al 3er trimestre de 2010 (INDEC, 2011b). Los datos obtenidos fueron procesados y analizados con diversos métodos econométricos con el fin de apreciar los efectos de la política sobre la población de nuestro país, donde casi un tercio de la misma es menor de 18 años.

Se demuestra que la política de la AUH, naturalmente, tiene una relevancia diferente en una provincia con una fuerte presencia de menores y una baja incidencia de empleo registrado en el empleo total, que en otra donde ocurra lo contrario. En efecto, mientras los menores de 18 años apenas alcanzan el 20% de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en algunas provincias del Noroeste y del Noreste llegan casi a duplicar ese peso demográfico. Es decir, ha demostrado que se pueden compensar los desequilibrios regionales, producto de la heterogeneidad del mercado laboral.

Los resultados de la evaluación del impacto de este programa están en línea y refuerzan los resultados de estudios similares realizados en otros países donde no se encuentran evidencias significativas que muestren que los programas de transferencia de ingreso desalientan la participación en el mercado laboral.

El análisis que presenta *Búsqueda de un enfoque analítico ante la nueva problemática social* tiene como objetivo presentar la primera Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) realizada en la Argentina, en el año 2011, centrada en la identificación de las poblaciones vulnerables, sus niveles de cobertura y sus modalidades de acceso a la protección y seguridad social. A través de este instrumento, se incorporan nuevas dimensiones que exceden el tema de ingresos y permiten transitar sobre cuestiones vinculadas con la protección y la seguridad social.

En estudios anteriores se definió a la Protección Social como aquel conjunto de políticas públicas destinadas a la protección y seguridad social de los hogares asumiendo como tales todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscaban aliviar a los hogares e individuos de la carga producida por un conjunto de riesgos y necesidades (Bertranou, 2004). Ahora bien, una vez lograda esta información, se necesitó de un enfoque analítico que permitiera avanzar no sólo en el diagnóstico de la situación sino también en el análisis y diseño de políticas. Por ello, se consideró adecuado el enfoque de la vulnerabilidad social en tanto concepto de síntesis del universo laboral contemporáneo que incluye una gama amplia de dimensiones y, si bien está íntimamente relacionado con el tema de la pobreza, la excede. Se incorporan así, al cotejo, segmentos poblacionales que no serían considerados pobres si solo se tomaran en cuenta sus ingresos pero que no dejan, sin embargo, de ser vulnerables.

La encuesta ENAPROSS se nutre de esta mirada teórica atravesada por el concepto de vulnerabilidad social. La información disponible abre un mundo de aproximaciones empíricas a construir sobre el tema de la vulnerabilidad social, sea a partir de analizar alguna o varias de las dimensiones que tienen impacto en la vulnerabilidad de los individuos y hogares. Algunas de estas que se trabajaron en la ENAPROSS podrían

servir para evaluar la vulnerabilidad de los individuos y/o hogares. Estas dimensiones son: (1) Hábitat, Vivienda y Hogar, (2) Educación, (3) Empleo e Ingresos, (4) Salud y (5) Transferencias monetarias o no monetarias, cada una de ellas con sus respectivos indicadores simples o compuestos, según el caso. La ENAPROSS permite realizar un diagnóstico en esos temas de la situación que presentan 11 aglomerados específicos que representan al 74% de la población que vive en aglomerados urbanos de 5000 habitantes o más. Por otro lado, en relación con el Empleo e Ingresos, uno de los aportes de la Encuesta radica en que se podrá analizar con mayor profundidad el tema de la informalidad laboral, teniendo en cuenta el total de las categorías ocupacionales y no sólo la categoría de trabajadores asalariados, incluyendo a los trabajadores independientes y/o cuentapropistas, trabajadores esporádicos y trayectorias ocupacionales. Además, también es posible identificar unidades productivas con o sin empleo formal.

El estudio sobre *Precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales de la Argentina* contribuye con información novedosa sobre el propósito de conocer la cantidad de trabajadores rurales, en qué ramas de actividad se concentran y cuáles son las condiciones laborales en las que trabajan. Las deficiencias estadísticas en estos temas se deben, por ejemplo, a la exclusión del sector rural de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) o en el caso del Censo Nacional de Población la dificultad de la fuente para indagar condiciones laborales inestables o precarias. A pesar de que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos llevó adelante durante algunos años el Censo Nacional Agropecuario, el mismo fue discontinuado desde 2008.

El trabajo presentado indaga la situación laboral de los trabajadores asalariados del sector agrario en todo el país durante el año 2011, apuntando a las condiciones de registración y precariedad del agro. Esta novedad, sin embargo, permanece anclada en conceptos y nociones utilizadas abundantemente para el análisis del empleo urbano: “precariedad” y “no registro” en el sistema de seguridad social. Esto determina que una parte importante del estudio consiste en deslindar esas categorías en términos teóricos y empíricos para aplicarlas al empleo en actividades agrarias por diferencia con las características atribuibles al empleo urbano, una tarea que habrá que proseguir y profundizar, sobre todo para completar una fase preliminar en la elaboración de nuevos conceptos.

La asimilación de los ámbitos urbano y rural se encuentra facilitada por las propias fuentes de información aquí utilizadas, cuyos mecanismos de captación de datos sobre las unidades de registro y análisis del empleo no establecen aquella diferencia. En efecto, tanto el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que sirve de base para la configuración del Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial, como el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) implementado por la Secretaría de Trabajo, recopilan información de trabajadores y empresas utilizando conceptos comunes para todas las actividades económicas.

El ejercicio de estimación realizado consiste en determinar la dimensión del empleo rural partiendo de la relación entre la información del SIPA, que capta el “empleo registrado”, y los datos del PNRT recopilados a través de inspecciones de trabajo en establecimientos rurales. El ejercicio consiste en aplicar sobre los datos del SIPA la “tasa de no registro laboral” que surge de las inspecciones. Es decir, que el marco

proporcionado por los 406,5 miles de asalariados registrados en actividades agrarias en el 2011, es expandido a partir del 55% de no registro laboral detectado en las inspecciones del trabajo en ese tipo de actividades, para estimar el empleo asalariado total en actividades agrarias de 821,2 miles de trabajadores en 2011. Resta para estudios futuros precisar las diferencias entre “puestos” y “personas” en la estimación, y también triangularla con informaciones de otras fuentes —censos de población, de censos y encuestas agropecuarias, etc. De manera complementaria, la información del SIPA permite clasificar el empleo según la estabilidad de la relación contractual, una dimensión clave de la precariedad laboral que afecta al trabajo registrado en la seguridad social, ya que permite distinguir entre trabajadores permanentes y no permanentes, así como la incidencia relativa de estas categorías en diferentes regiones del país, actividades económicas, configuraciones empresarias y niveles de remuneración. Por último, el estudio considera el cambio de legislación para el sector a partir de la sanción del Estatuto del Peón Rural en el año 2011, en reemplazo de la normativa sancionada durante la dictadura militar que reducía los derechos de este grupo de trabajadores. Al mismo tiempo, pone en evidencia el rol que cumplen las instituciones fiscalizadoras de estos trabajadores al pasar al control estatal, desde el RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios).

En *La diversidad de los conflictos laborales: dispersión y centralización en las lógicas de acción de los asalariados privados* se interroga acerca de las características que asumieron los conflictos laborales del ámbito privado en esta etapa de recomposición del poder sindical y los factores que podrían dar cuenta de ellas. Se deslindan dos niveles de conflictos laborales con diferentes configuraciones que reflejan la incidencia de factores de distinta naturaleza. En el nivel de rama de actividad se evidenció el resurgimiento del “conflicto industrial”, con huelgas de envergadura numérica y breve duración, que se expresan en la evolución de la cantidad de huelguistas y jornadas de paro: esta configuración formula lo que sucede anualmente en las negociaciones salariales protagonizadas por sindicatos centralizados en el nivel nacional que nuclean a la mayor parte de los asalariados. En cambio, el conflicto en el lugar de trabajo adquiere una configuración diferente ya que prevalecen allí huelgas de menor porte que comprometen una cantidad reducida de huelguistas, pero con una mayor duración —en términos de la mayor cantidad de jornadas no trabajadas. Este tipo de conflictos muestra una evolución creciente durante el período que va desde el 2006 hasta el 2012, y responde a una variada gama de factores. Para concluir, en línea con la afirmación central del enfoque de la “movilización de recursos”, la tendencia creciente de los conflictos localizados en el lugar de trabajo reflejaría la creciente disposición de recursos materiales y organizacionales por parte de los trabajadores que incrementa su capacidad de acción y de sostenimiento de reclamos. La constatación de la presencia del actor sindical en los conflictos localizados avala esta hipótesis.

La investigación sobre *Representación sindical en los lugares de trabajo: un análisis del Módulo de Relaciones Laborales* complementa la anterior al reconocer que la representación sindical en los lugares de trabajo aparece resignificada en el marco de la recuperación del sindicato como actor central en las relaciones laborales. En efecto, el 39% de los asalariados registrados que pertenece al sector privado de la Argentina y que trabaja en establecimientos ha elegido al menos un delegado sindi-

cal. Retomando la literatura sobre las relaciones laborales desde el nivel micro o lugar de trabajo, la hipótesis que plantea el artículo es que existe heterogeneidad en las organizaciones sindicales respecto de estrategias, conductas y alianzas. Atendiendo la interrelación entre las fuerzas del contexto, los condicionamientos que emergen de los marcos institucionales, las estructuras sectoriales y las estructuras históricas se verá que los resultados en materia de relaciones laborales son fruto de la interacción de tres niveles (micro, meso y macro).

La metodología utilizada es de carácter cuantitativo y combina dos métodos estadísticos multivariados de aplicación sucesiva (el análisis factorial y el análisis de *clusters*). Los resultados permitieron comparar las diferencias en los perfiles de las empresas logrando una tipología de trabajadores de empresas que se diferencian por el alcance que tiene la representación sindical en el lugar de trabajo. Así se reconocieron cinco grupos: Grupo 1: representación sindical mediada por instituciones: extensiva; Grupo 2: representación sindical escasa; Grupo 3: representación sindical consolidada y "armoniosa"; Grupo 4: representación sindical mediada por instituciones: segmentada; y Grupo 5: representación sindical consolidada y conflictiva

Los datos estadísticos utilizados provienen del Módulo de Relaciones Laborales (MRL) de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) realizada en el 2008 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Por último, *El empleo de calidad en el sector farmacéutico argentino y su vínculo con la innovación y el comercio exterior* presenta los resultados de un análisis sobre los lazos entre el perfil innovador, la calidad del empleo y la dinámica exportadora de un grupo de empresas farmacéuticas de la Argentina en el período 2003-2007. La metodología del estudio combina un análisis cuantitativo basado en información de registro sobre el empleo y las remuneraciones (fuente de información el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS), las exportaciones (Aduana de Argentina y UN Comtrade) y encuestas en profundidad a empresas del sector. El foco sectorial posibilita una comprensión más precisa de esta reindustrialización, llamando la atención sobre algunos procesos singulares como el que contrasta el fuerte crecimiento de largo plazo del empleo en las actividades farmacéuticas con el más lento verificado por la industria en su conjunto.

Si se considera la evolución reciente, de mediano plazo, la industria fue considerablemente más afectada por la crisis del 2001 que el sector farmacéutico, que prácticamente no registró pérdidas significativas de empleos. En qué medida esta virtud del sector, su capacidad de preservar el empleo incluso en coyunturas económicas críticas, responde a los factores enumerados más arriba, constituye uno de los interrogantes centrales que busca despejar el estudio.

Más allá del comportamiento sectorial, el estudio indaga por las características intrínsecas de su composición por las fuertes diferencias entre las firmas derivadas del origen del capital, la especialización productiva y comercial y, sobre todo, la articulación endógena o exógena de la investigación y el desarrollo (I+D), uno de los principales motores de expansión económica de la actividad. Varias de estas características se reflejan en los niveles salariales, dentro de un sector que presenta una brecha salarial positiva (salarios más altos) en relación con los que prevalecen en el conjunto de la industria. Estas particularidades posibilitaron la identificación de tres perfiles

diferenciados de empresas que, relacionados con la evolución del empleo posibilitaron describir sus implicancias para la generación de empleo de calidad. Sin embargo, el estudio no se limitó a observar los lazos entre innovación y empleo circunscriptos en el nivel de las firmas, sino que buscó trascender este plano para comprender mejor la complejidad de esa relación y atender los factores sectoriales y macroeconómicos que inciden en ella. Esto es especialmente relevante para las empresas de porte relativamente pequeño, fuertemente exportadoras, cuyo dinamismo productivo se basa sobre todo en los fluidos vínculos que sostienen con el sistema nacional de innovación, en especial con la investigación desarrollada en universidades o centros de investigación universitaria.

Este conjunto de estudios muestra no solo un grupo heterogéneo de investigaciones cuyos resultados dejan planteadas nuevas preguntas teóricas, sino también el testimonio de la compleja y multidimensional realidad que los estudios del trabajo requieren, es decir, de una dinámica en permanente cambio, en el marco de un flujo de políticas que necesitan ser estudiadas y evaluadas para la mejora de su diseño e implementación. En cada uno de estos números de la TOE hay autores responsables de cada artículo, pero detrás de cada uno de ellos hay un equipo de trabajo involucrado con su quehacer, a quien debemos agradecer la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de un espacio de calidad de investigación en el ámbito público comprometido con la sociedad.

Lic. Marta Novick

*Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales*



# 1

## Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país\*

Juan Martín Bustos, Georgina Giglio y Soledad Villafañe\*\*

### 1- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es avanzar en el estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en cada provincia y región del país. La temática resulta relevante debido a las heterogeneidades y desigualdades territoriales que caracterizan a la Argentina. Esta disparidad se manifiesta en diversos indicadores demográficos, económicos y sociales: empleo, desempleo, empleo no registrado, tasas de pobreza e indigencia.

En este sentido, puede anticiparse que un aspecto central para caracterizar el impacto de la AUH es determinar la incidencia de los menores en la población, así como la proporción que ya está cubierta por los subsistemas contributivos y no contributivos de asignaciones familiares por hijo (AFH)<sup>1</sup>. La consideración de estos dos subsistemas de AFH, junto al universal, permitirá observar el alcance de la protección social a menores, así como su composición.

Una vez precisados estos aspectos del alcance de la AUH entre provincias y regiones, se propone avanzar observando las diferencias en su focalización y cobertura. Por último, incorporando una mirada dinámica, se analizarán los impactos en los ingresos del hogar y la participación económica de los miembros del hogar.

\* Una versión previa de este documento fue presentada en el IV Congreso Anual de AEDA, los días 15, 16 y 17 de agosto 2012, "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto".

\*\* Los autores son investigadores de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la R. Argentina.

1 El sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) brinda diferentes prestaciones a las familias. En este trabajo se pone el foco en las transferencias mensuales que reciben los trabajadores asalariados registrados privados y públicos, los jubilados, algunos tipos de pensionados y los beneficiarios de seguro de desempleo y ART por cada hijo menor de 18 años. A fin de distinguirlas de la AUH, nombraremos a estas asignaciones familiares contributivas y no contributivas como AFH. El sistema prevé montos de prestaciones distintos según los tramos de ingresos del titular del beneficio: con ingresos de 100 a 2.400 pesos brutos se percibe el total de la prestación –de \$180 hasta agosto 2010 y de \$220 desde septiembre–, con ingresos de \$2.401 a 3.600 se recibe aproximadamente un 75% de la prestación y cobrando de \$3.601 a 4.800 aproximadamente el 50%. En este régimen hay dos excepciones destacables: los residentes en determinadas "zonas desfavorables" preestablecidas cobran montos de prestaciones mayores; y para la mayoría de los asalariados públicos provinciales y municipales los montos de las prestaciones y los tramos de ingresos son diferentes. Para ingresos brutos superiores a 4.800, es decir, quienes cobran algo menos de \$4.000 netos, no corresponde la percepción de asignación por hijo. Los asalariados registrados con ingresos netos superiores un piso –\$4.820 en 2010– pueden realizar deducciones del monto de sus ingresos sujetos al pago del impuesto a las ganancias por cada hijo dependiente. La modificación del sistema en septiembre de 2012 (Decreto 1668/2012) con la incorporación del cuarto tramo de ingresos para percibir AFH, cercano al piso de Ganancias, aseguraría una cobertura total para los hijos de asalariados registrados, sea por percepción de asignaciones o deducción de ganancias.

## 2- ANTECEDENTES

A poco de la implementación de la AUH, algunos trabajos empíricos como los de Agis, Cañete y Panigo (2010); Bertranou (Coord.) (2010); Gasparini y Cruces (2010); Basualdo, Arceo, González y Mendizábal (2010); Maurizio y Perrot (2011), entre otros, y con anterioridad, Maurizio (2009), evidenciaron la potencialidad de esta política para mejorar distintos indicadores sociales. Estos estudios recurrieron a simulaciones utilizando las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC disponibles en ese momento (en general, datos del primer semestre de 2009) e imputaron el ingreso que correspondía por recibir AUH a los hogares que reunían los requisitos formales para acceder al programa. Se evaluó así en sentido positivo su efecto “potencial” sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad.

En general, no se profundizó en las diferencias interregionales o provinciales de los efectos estudiados. En el caso de Agis y otros (2010) y ANSES (2010) se presenta información de los cambios por regiones en algunos indicadores como la pobreza, indigencia o desigualdad por Coeficiente de Gini. Otros trabajos o informes que recurren a datos administrativos de ANSES presentan algún indicador por provincia —como Calabria y otros (2010) o Lozano y otros (2010)— aunque no profundizan en un análisis por diferentes territorios.

Otra línea de trabajo no recurrió a simulaciones, sino a la evidencia efectivamente recogida en la EPH-INDEC sobre la AUH y presentó hallazgos apreciables, aunque solamente para el total del país. Calvi y otros (2011) pusieron el foco en explicar por qué el impacto en la pobreza e indigencia observado fue menor que el esperado (por los trabajos que utilizaron simulaciones, mencionados con anterioridad). Encontraron que la cantidad de beneficiarios efectivos fue menor que la hipotética y explicaron el por qué: algunos hogares reciben otros subsidios excluyentes; otros hogares tienen menores que asisten a establecimientos privados o no asisten a la escuela, lo que no les permitiría cumplir la condicionalidad; y, como tercera razón, la posibilidad de que los niños no cuenten con la documentación apropiada, propia o de sus progenitores. Si bien no hay medición directa de esto en la EPH, los autores encuentran un peso relevante de los núcleos familiares incompletos con jefa mujer y situaciones conyugales de separación o soltería que presentan algunas dificultades para presentar la documentación requerida.

Asimismo, en un trabajo previo (Bustos y Villafañe, 2011), se aportó evidencia descriptiva y análisis del impacto de la AUH en el bienestar de los hogares en el total país. Para ello se desarrolló una metodología de identificación de los beneficiarios en la Encuesta Permanente de Hogares, por medio de la cual se dio cuenta del alcance y focalización de la política. Para evaluar el impacto se trabajó con paneles de personas u hogares diferenciados según la percepción o no de la AUH y se identificaron —como grupo de comparación más importante— a los hogares que teóricamente deberían percibir la AUH y no lo hacen. Los resultados del estudio indican que, efectivamente, la AUH ha tenido una incidencia positiva en los ingresos de los hogares beneficiarios frente a los cambios que evidenciaron aquellos hogares del grupo control. Además, se muestra que los integrantes de los hogares beneficiarios por la AUH no se han visto desincentivados en su participación en el mercado laboral.

Finalmente, si bien son pocas las evidencias sobre el impacto de la AUH entre las regiones, salvo trabajos específicos en algunas provincias o aglomerados (Bergesio, *et.al* 2011; Fernández Blanco, 2012), diversos trabajos que ponen el foco sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo y los ingresos de los hogares dan cuenta de fuertes discrepancias (por ejemplo, Kostzer y otros, 2005; Sobol, 2007; Metlika y otros, 2005).

### 3- METODOLOGÍA

#### a. Análisis descriptivo

La evaluación del impacto regional de la AUH requirió la utilización de diferentes fuentes secundarias y de su homogeneización. Un aspecto crucial de estas fuentes es su tipo de agregación geográfica: la mayoría releva información por provincias, por lo que se tomó esta unidad para construir los agregados regionales. Esto supuso la creación de una región *ad hoc* de Capital Federal junto a la provincia de Buenos Aires —a diferencia de los criterios más habituales que diferencian el área metropolitana bonaerense del interior de la provincia de Buenos Aires— debido al efecto que tiene en la cobertura de los menores por AFH la dinámica del mercado de trabajo del aglomerado Gran Buenos Aires —con residentes de los partidos del conurbano que tienen su puesto de trabajo en la CABA. Entonces, salvo por este caso, se utiliza el criterio de agrupamiento regional del INDEC. Los criterios del INDEC difieren de otros también oficiales<sup>2</sup>, en que asignan La Rioja al NOA y otros lo hacen a Cuyo, y La Pampa a la región pampeana (o centro), en vez de hacerlo a la región patagónica. Para los indicadores estimados, en algunos casos se observa una mayor semejanza de La Rioja con las provincias cuyanas que con las nortenas, no siendo así en el caso de La Pampa.

La primera fuente utilizada es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 que caracteriza a la población de octubre de ese año y permite establecer la cantidad de menores de 0 a 17 años por provincia (INDEC, 2011a).

La segunda, son los datos oficiales de la ANSES sobre el alcance por AFH de menores dependientes de trabajadores activos, pasivos y bajo Seguro de Desempleo (ANSES, 2010, y Calabria y otros, 2010) y sobre alcance y montos destinados a la AUH (MTEySS, 2011).

La tercera, la base de datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del INDEC correspondientes al 3er trimestre de 2010 (INDEC, 2011b). Esta encuesta se releva anualmente con los mismos instrumentos y metodología que la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y agrega a los 31 aglomerados tradicionales el muestreo sobre nuevas áreas urbanas, lo que permite hacer estimaciones para el total urbano (localidades de 2 mil y más habitantes) del país y de cada provincia. Esta encuesta se usó para caracterizar los mercados de trabajo urbanos de cada provincia, mediante sus tasas de empleo y de empleo registrado, y la cobertura de menores.

Tanto la base de datos de la EAHU, como la de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH), fueron utilizadas para analizar la protección de menores. Ambas fueron procesadas de manera similar aunque fueron empleadas en diferentes apartados del

---

2 Por ejemplo, los de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional de la SPE del Ministerio de Economía (DNPER, 2011).

trabajo. El uso de estas fuentes para captar la AUH se considera apropiada, aun con sus limitaciones y tomando algunos recaudos. Para la justificación de esta apreciación se recomienda ver un trabajo previo de Bustos y Villafañe (2011).

La EAHU permitió complementar el estudio del alcance de la protección de menores por el sistema de AFH realizado con fuentes administrativas y censales. En particular, se utilizó para estimar a los menores cubiertos por AFH provistas por empleo estatal, a los residentes en hogares que perciben transferencias o subsidios estatales diferentes de la AUH, a aquellos con sus padres considerados monotributistas por ser asalariados que aportan por su cuenta o autónomos por ser trabajadores independientes de calificación profesional; y, por último, a los que tienen padres que son asalariados con ingresos superiores al techo para recibir AFH.

Estas estimaciones se realizaron con algunos supuestos:

- Se asumió que el total de menores del país se comporta igual que el total de menores identificados como hijos del jefe de hogar de áreas urbanas. Es decir, se supone que se observa la misma estructura en las dos poblaciones.
- Se identificó a los menores cubiertos por AFH provenientes del trabajo estatal mediante una imputación en la que también se estimó a los provenientes del empleo privado, seguro de desempleo y jubilación.
- Se dio prioridad a la cobertura por empleo privado por sobre la de empleo estatal, dado que suele implicar montos iguales o superiores. Entonces se presumió que eran beneficiarios de AFH estatal los hijos de trabajadores estatales registrados que no tenían otro padre bajo el régimen de AFH privado y cuyos padres percibían un ingreso superior a 100 pesos e inferior a un ingreso estimado (el salario neto de un bruto de 4.800 pesos más las AFH correspondientes por los hijos presentes en el hogar).
- Para los casos de menores que no se identificaron como receptores de AFH o AUH se observó si se debía a alguna de las situaciones ya descritas: percepción de otros subsidios o padres con inserciones laborales que los excluyen de esos beneficios.

En tanto, la EPH se utilizó para realizar la evaluación de los impactos de la AUH en el bienestar de los hogares y su participación en el mercado de trabajo, tomando ventaja de su diseño muestral tipo panel que permitió el seguimiento de hogares y personas.

Por último, para estimar el peso de las transferencias del Estado Nacional en concepto de AUH en relación con los ingresos de cada provincia, además de los ingresos de la EAHU, se recurrió al producto bruto geográfico (PBG) de cada provincia. Se utilizó la información publicada sobre PBG por el Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Industria (CEP, 2011), y se actualizó la información en el caso de ocho provincias que contaban con datos más recientes en sus respectivas oficinas de estadística.

## **b. Análisis de impacto**

Con el objetivo de hacer un análisis más preciso del efecto de la AUH en el estrato regional, se aplicaron dos métodos econométricos –usuales en este tipo de evaluación de impacto– a los datos de panel contruidos con la EPH. El objetivo es estudiar los efectos de una política sobre alguna/s variable/s clave, comparando el grupo que la recibe –tratamiento– con un grupo equivalente –control– que no lo hace. La equivalencia entre

ambos grupos permite suponer que los cambios en el grupo tratamiento en relación con los del grupo control se deben al efecto de la política (en este caso, la AUH).

El *propensity score matching* permite identificar individuos dentro del grupo control semejantes a los del grupo tratamiento antes de la implementación de la política en términos de ingreso, sexo, edad, nivel educativo, inserción laboral (desocupado, asalariado no registrado, sector de actividad), cantidad de menores en el hogar, presencia de cónyuge, entre otras.

El análisis se realizó a nivel de regiones—ya que entre regiones se presentan disparidades importantes— obteniendo grupos tratamiento y control para cada una de ellas. Las variables sobre las que se mide el impacto son:

- El ingreso *per cápita* familiar, que es la relación entre el ingreso total familiar y la cantidad de personas del hogar.
- Participación en el mercado de trabajo: se evalúa la participación laboral de las personas mayores de 10 años, considerando en algunos casos su posición en el hogar.

Para estimar las diferencias en el desempeño de uno u otro grupo de individuos, se aplican modelos econométricos de diferencias en diferencias<sup>3</sup>, que permiten cuantificar de manera rigurosa la porción del cambio en las variables a evaluar atribuible a la política. A modo de ejemplo, podemos tomar el ingreso familiar *per cápita* por hogar antes y después del momento que comienza a aplicarse la política. Luego, se compara esta diferencia entre los hogares de los grupos tratamiento y control que sean lo más parecido posible. Si el efecto es estadísticamente significativo, la diferencia entre los grupos en el ingreso *per cápita* familiar es lo suficientemente importante como para considerar que la AUH generó un efecto, positivo o negativo, en la variable.

#### 4 - PROTECCIÓN SOCIAL A LOS MENORES. ALCANCE, COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

La Argentina es un país en el que la población joven todavía tiene un peso sustantivo, a pesar del incremento gradual de la población adulta mayor. En el 2010, un 31% de la población era menor de 18 años, 12.333.747 personas<sup>4</sup>. Este porcentaje para el país promedia marcadas diferencias regionales<sup>5</sup>: mientras que en el NEA es menor de 18 años el 38% de la población, en la región que conforman la ciudad y la provincia de Buenos Aires (PBA) lo es el 28%. En este conjunto se destaca la incidencia más baja que tienen los menores en la CABA (20%). En la PBA y en las provincias de la región pampeana la

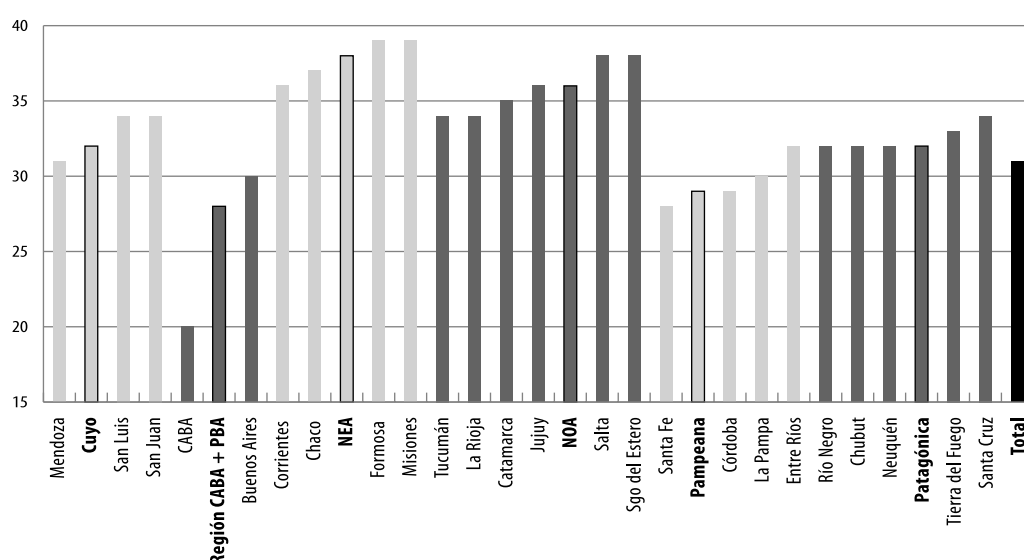
3 Se utilizaron cuatro métodos: *Stratification Matching*, *Nearest-Neighbor Matching*, *Radius Matching* y *Kernel Matching*, los que difieren entre ellos en la forma en que definen la similitud entre los individuos. Estos métodos alcanzan distintos niveles de calidad y cantidad de *matching*, por lo cual ninguno de ellos es *a priori* superior a otro. Para evaluar la robustez de las estimaciones se calcula cada uno y se comparan sus resultados.

4 Esta proporción está por debajo (varios puntos porcentuales) de la de casi todos los países latinoamericanos, apenas por debajo de la de Brasil y por encima de las de Chile y Uruguay; además, se ubica por encima de la proporción de menores de cualquier país europeo. Estrictamente se comparó el peso de la población de 0 a 14 años y de 0 a 19 años, dado que para estos tramos de edad se cuenta con información para todos los países ONU-DAES (2010).

5 Ver criterios para construir las regiones en el apartado metodológico.

participación de los niños es semejante, entre el 28% y el 30%, salvo en el caso de Entre Ríos donde es mayor. Le siguen en incidencia las provincias de Cuyo y de la Patagonia, con proporciones en torno al 32% y, a más distancia, las provincias del NOA con al menos el 34% de la población con menos de 18 años. De esta zona, las provincias de Salta y Santiago del Estero tienen una presencia de niños semejante a la del promedio de la región NEA.

**GRÁFICO 1.** Participación de los menores de 0 a 17 años en la población total por provincia y región. 2010



Nota: para mayor detalle de este y gráficos siguientes se pueden solicitar los cuadros a los autores.  
Fuente: elaboración propia sobre la base de CNPhyV 2010.

La distinta composición demográfica de las provincias y de las regiones y el consiguiente diferente peso de los menores en cada una de ellas permite una primera aproximación al impacto potencial que puede tener la AUH. El elemento siguiente a considerar es la cantidad de menores ya cubiertos por el sistema de asignaciones familiares, lo que depende, casi en su totalidad, de la inserción laboral de los padres.

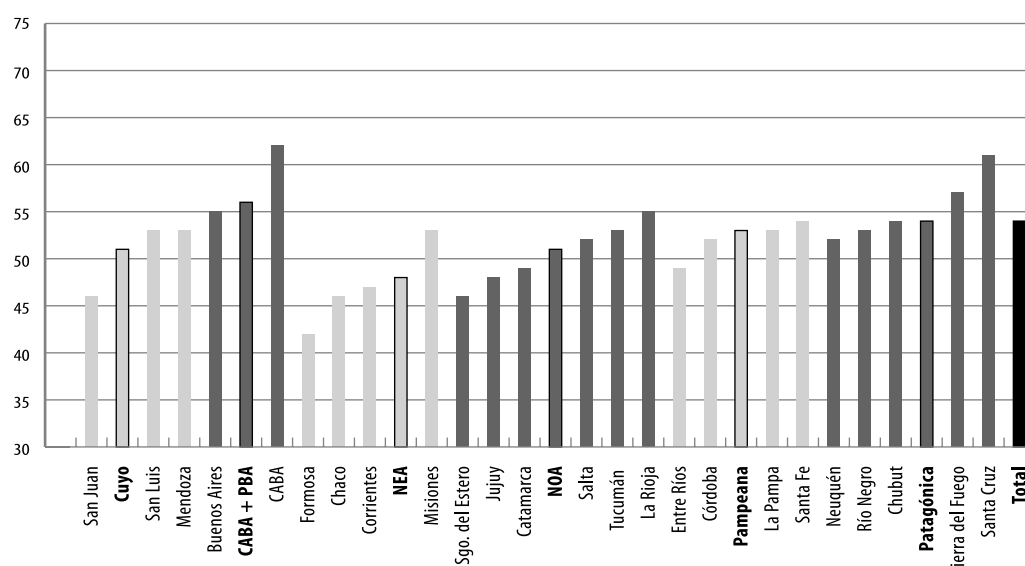
#### a. Alcance de de la Asignación Familiar por Hijo (AFH) y mercados de trabajo urbanos

Más allá del peso de los menores en cada agregado geográfico, el alcance potencial de la AUH está determinado por la protección brindada por el sistema contributivo de AFH para trabajadores activos y, en menor medida, por la AFH por jubilaciones y seguro de desempleo. Para entender las diferencias de protección por provincia y región, conviene observar la configuración del mercado de trabajo local, al menos en su tasa de de empleo y en la proporción de éste que corresponde a los trabajos asalariados registrados que están habilitados para percibir AFH.

Los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) permiten la caracterización de los mercados de trabajo urbanos de cada provincia. A continuación, se presenta información sobre la tasa de empleo de la población de 14 años y más y el porcentaje de asalariados registrados sobre la población ocupada según regiones y provincias. En el primer caso se destaca que aun excluyendo a los menores de 14 años, las tasas de

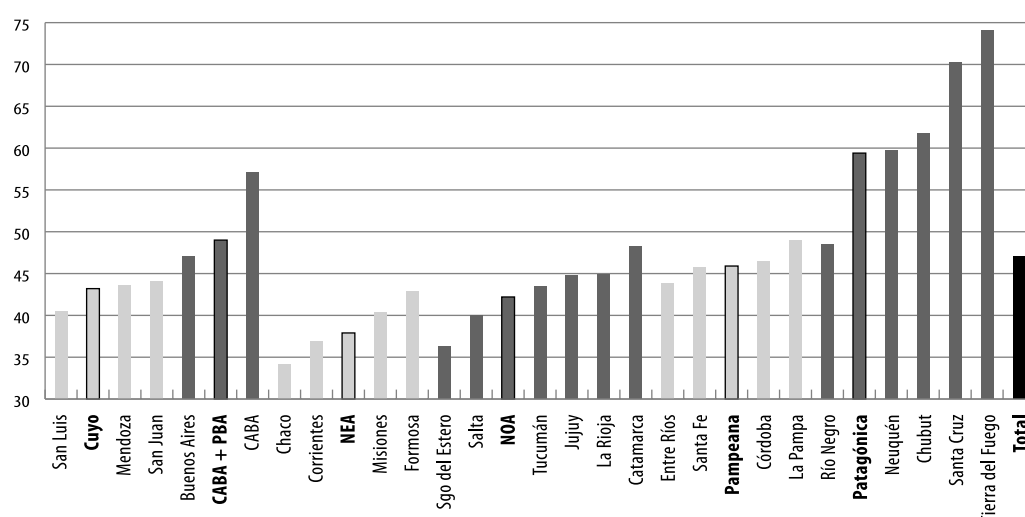
empleo de las provincias del NEA y del NOA son significativamente más bajas que las del resto del país. Luego, las siguen las provincias de Cuyo y de la región pampeana. Las tasas de empleo de la provincia de Buenos Aires y de la CABA se encuentran entre las mayores del país junto a las de la Patagonia. En esta última región es importante el efecto demográfico también, dada la menor presencia relativa de adultos mayores.

**GRÁFICO 2.** Tasa de empleo de población de 14 años y más por regiones y provincias. 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de EAHU-INDEC, 2010.

**GRÁFICO 3.** Porcentaje de empleo registrado sobre población ocupada de 14 años y más por regiones y provincias. 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de EAHU-INDEC, 2010.

Los datos sobre el peso del empleo registrado sobre la población ocupada de 14 años y más, es decir de los trabajadores que estarían en condiciones de acceder a la AFH (siempre que no superen el tope), muestran una variabilidad mayor que la de las tasas de

empleo: aquellas tasas oscilaban entre el 42% y el 62% mientras estas tasas tienen una variación entre el 34% y el 74%.

Con este indicador se observa una situación de notable privilegio en la Patagonia —salvo para el caso de Río Negro— y en la CABA con al menos el 57% de los ocupados siendo asalariados registrados. Luego, en torno al 45% se ubican las provincias de la región pampeana y la de Buenos Aires, seguidas por las cuyanas.

Entre las regiones más desprotegidas, el NOA muestra una mayor heterogeneidad intrarregional, con Catamarca en un extremo y Santiago del Estero en el otro. La situación de esta última provincia es especialmente grave, dado que también es la segunda jurisdicción con menor tasa de empleo del país. En el NEA se observan las situaciones de menor registro, destacándose sobre todo el Chaco con sólo un 34% de los ocupados en condición de asalariados registrados.

Los datos administrativos de la ANSES nos permiten observar cómo estas configuraciones de los mercados de trabajo provinciales determinan el alcance del sistema de AFH. El Gráfico 4 ilustra el alcance<sup>6</sup> efectivo de la AFH para los hijos de empleados privados. La cantidad de menores protegidos por AFH informada por la ANSES para mediados de 2010 era de 3,5 millones, correspondiendo un 10% de ese total al régimen de pasivos y seguro de desempleo. Esta cantidad equivale al 29% del total de menores en el país. La heterogeneidad del alcance entre regiones es marcada, aunque se destaca, a la vez, que algunas regiones son homogéneas en su interior y otras, heterogéneas.

El caso de la CABA y provincia de Buenos Aires es excepcional dado que, casi la mitad de los puestos de trabajo registrados de la CABA son ocupados por personas que residen en la provincia<sup>7</sup>, por lo que aproximadamente la mitad de las asignaciones cobradas en CABA corresponden a menores que residen en la provincia. El alcance del agregado CABA + PBA es del 29%, igual que la media nacional. La región con mejor nivel de protección por AFH es la Patagonia, pero muestra una fuerte dispersión, ya que Neuquén tiene menos del 30% de los menores cubiertos y Tierra del Fuego casi el 50%. En tanto, las regiones pampeana y de Cuyo son más homogéneas y las provincias no se distancian demasiado del 30% de los promedios regionales.

Por último, las regiones del NOA y del NEA muestran una importante heterogeneidad. Salta y Tucumán tienen un muy buen alcance del sistema de AFH, dejando por debajo de ellas a quince provincias, pero la mayoría de las provincias de esas regiones presentan una baja protección, destacándose Santiago del Estero en el NOA con un porcentaje apenas por encima del 20% y Chaco y Formosa en el NEA, con un porcentaje del 19 y el 14%, respectivamente.

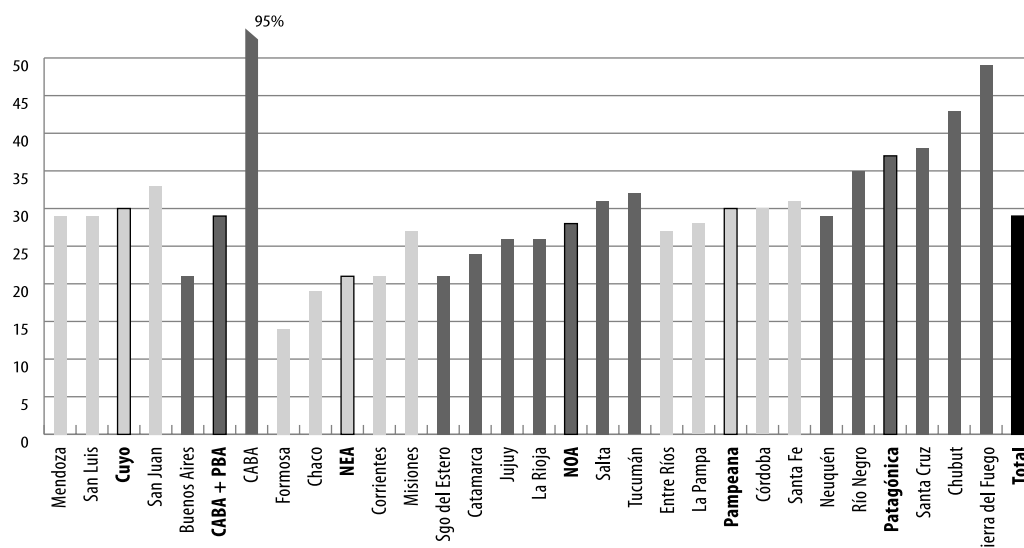
La estimación de la cobertura por AFH privadas puede ser complementada incluyendo a los menores alcanzados por el régimen de los sistemas estatales. Esto supone un aumento de 12 puntos porcentuales en la protección de los menores, aunque con fuertes

6 Se habla de “alcance” para referirse a la proporción de menores protegidos sobre el total de menores y se reserva el término “cobertura” para referirse al total de menores pobres cubiertos sobre el total de menores pobres.

7 Esta es una estimación para el año 2010 con base en la pregunta de la EPH-INDEC sobre dónde trabajan en su ocupación principal los residentes en el conurbano y en la CABA: del total de asalariados registrados que declaran trabajar en la CABA el 48,5% reside en el conurbano; cuando se observa el total de ocupados, el porcentaje de residentes en el conurbano entre los trabajadores en la CABA disminuye al 43,7%.

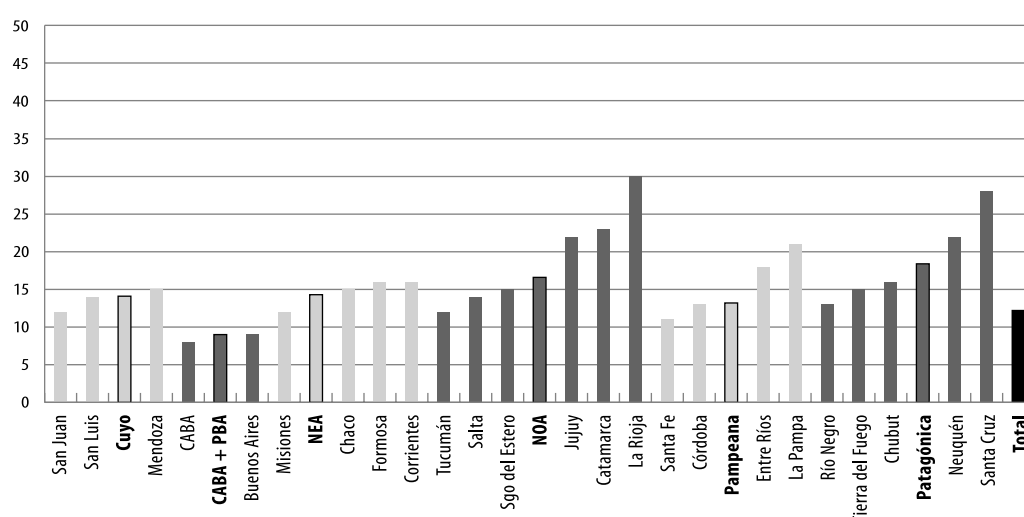


**GRÁFICO 4.** Alcance estimado de AFH de empleos privados por provincia y región. 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES y CNPhyV 2010

**GRÁFICO 5.** Alcance estimado de AFH de empleos estatales por provincia y región. 2010



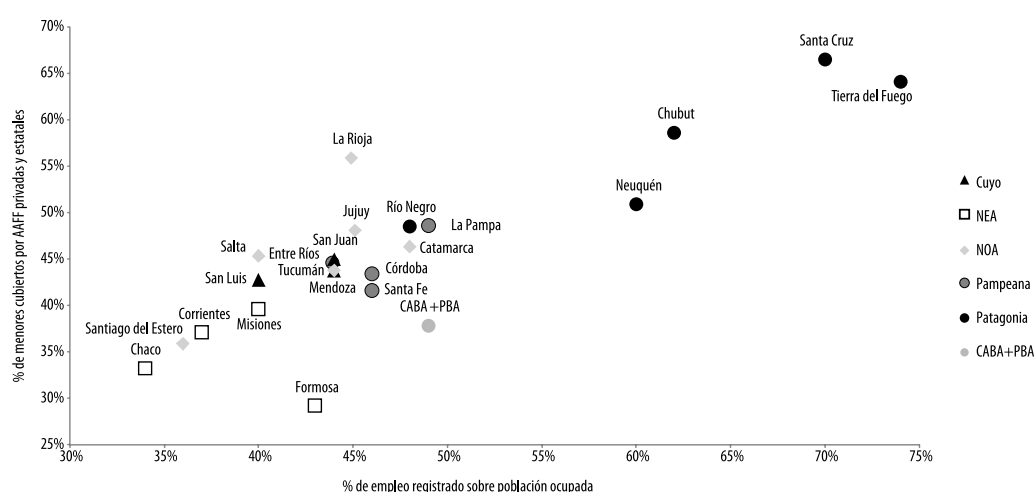
Fuente: elaboración propia sobre la base de EAHU-INDEC y CNPhyV 2010.

diferencias regionales. Con los valores más altos se presentan la región patagónica, donde estas AFH cubren al 18,4% de los menores, y el NOA, donde llegan al 16,6%. Luego, con porcentajes apenas por encima del 14%, se ubica la protección en el NEA y Cuyo. Finalmente, en la región pampeana el 13,2% de los menores es cubierto por el sistema público, mientras que en la CABA y la PBA lo es solamente el 9%.

El acceso al mercado de trabajo y la protección de menores se encuentran fuertemente relacionados; de hecho, la correlación entre el porcentaje de empleo registrado sobre el total de ocupados y el porcentaje de menores protegidos es de 0,84 (es de 0,78 si se observa sólo a la AFH privada); además, se encuentra una correspondencia muy marcada entre los niveles que alcanzan la proporción de asalariados registrados sobre los

ocupados y la proporción de menores protegidos. El Gráfico 6 ilustra esta relación. Las provincias de la región NEA no sólo tienen menos del 45% de su población ocupada como asalariada registrada, sino que ofrecen una protección muy pobre a los menores. Con menor protección que la esperada por su porcentaje de empleo registrado se destacan Formosa y la región CABA+PBA —esta última, fundamentalmente, por la muy baja incidencia del empleo público en el conurbano bonaerense— y con mayor que la esperada, se observa a La Rioja, debido al peso de las asignaciones dependientes del empleo público.

**GRÁFICO 6.** Porcentaje de empleo registrado sobre el total de ocupados y porcentaje de menores protegidos por AFH privadas y estatales según provincias. 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES, CNPHYV 2010 y EAHU-INDEC.

## b. Alcance de la AUH

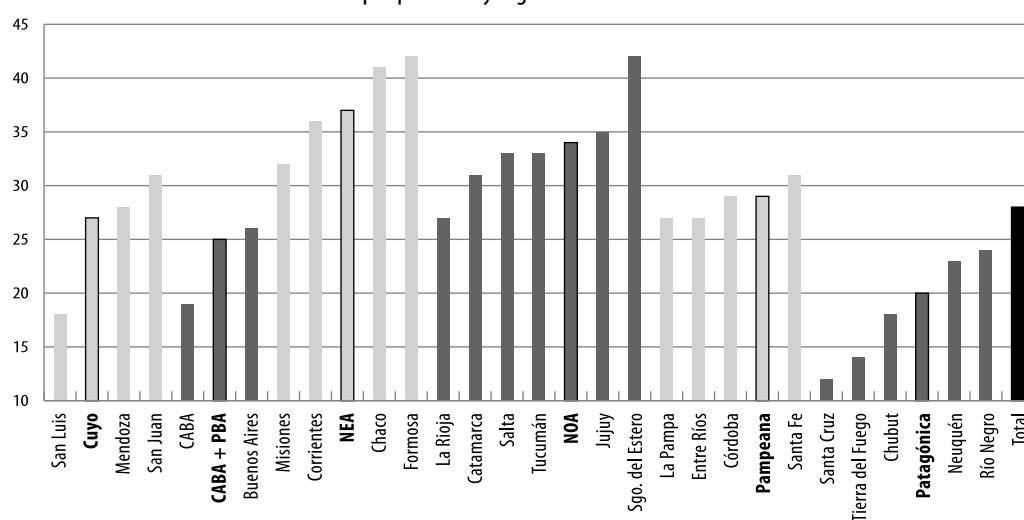
Los datos sobre AFH muestran que aun con el crecimiento del empleo registrado de los últimos años, una proporción importante de menores no se encuentra cubierta por este régimen. La AUH se propuso aumentar esta protección. A continuación, se muestra el alcance que tuvo por provincias y en qué grado se lograron compensar los déficits previos del sistema de AFH llegando a la población antes desprotegida.

Puede señalarse que, al igual que con las AFH, las regiones constituyen una buena manera de agrupamiento de las provincias. En Cuyo se observan alcances —es decir porcentaje de menores protegidos— semejantes, salvo en el caso de San Luis, con un alcance del 18% de los menores. Esta provincia es la única que en 2010 no firmó un acuerdo con ANSES de intercambio de información para definir incompatibilidades<sup>8</sup>, lo que hace

8 El Artículo 9º del Decreto 1602/09 determina que: “La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.” ANSES firmó Convenios de Cooperación para la Asignación Universal por Hijo, con todas las provincias con excepción de la provincia de San Luis. El objetivo de estos convenios es el intercambio de información a fin de conformar un registro consistente para la implementación efectiva del cobro de la prestación y determinar las posibles incompatibilidades.

que los beneficiarios deban presentar una declaración cada seis meses acreditando que no reciben otro plan. Dado que la provincia no tiene una alta protección por AFH, esto define una situación problemática. En cambio, las otras jurisdicciones con bajo alcance de AUH lo son por tener una mayor protección del sistema formal. Esto ocurre para todas las provincias patagónicas y la ciudad de Buenos Aires. En todos los casos, el alcance es inferior al 25%, destacándose la situación de Santa Cruz y Tierra del Fuego, en las que es inferior al 15%.

**GRÁFICO 7.** Alcance estimado de AUH por provincia y región. 2010



Fuente: elaboración propia con base en ANSES y CNPhyV 2010.

En el resto de las provincias del país, el piso de protección es del 25% de los menores y en la región pampeana, sólo Santa Fe supera marginalmente el 30%. En cambio, en el NOA se observa más heterogeneidad: en La Rioja –donde hay una alta protección por AFH– el porcentaje de menores protegidos es bajo, del 27%, mientras en Santiago del Estero se registra el más alto del país, del 42 %. Por último, las otras cuatro provincias tienen un comportamiento semejante, con porcentajes entre el 31% y el 35%.

El NEA concentra los valores más altos de protección por AUH, con Chaco y Formosa, superando el 40%. En cambio, Misiones tiene un valor relativamente bajo aunque superior al de todas las provincias que no pertenecen a las regiones del norte.

### c. Complementariedad entre los sistemas de AFH y la AUH

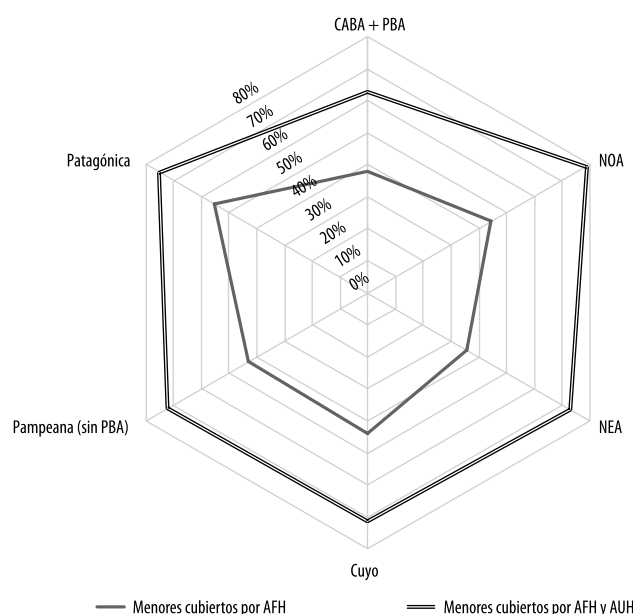
El alcance por AUH compensa, en gran medida, las carencias en la protección a menores que tenía el régimen de AFH previo a su ampliación: se observa que la combinación de todos los regímenes de asignaciones permitiría proteger al 69% de los menores del país<sup>9</sup>. Como ilustra el gráfico siguiente, hay fuertes diferencias regionales que permiten distinguir tres grupos<sup>10</sup>. Por un lado, el NOA presenta el alcance más alto del país, con el 79% de

9 Más adelante se incluye al colectivo de menores cuyos padres se encuentran excluidos de la percepción de asignaciones familiares por la normativa vigente.

10 En este gráfico corresponde a cada radio una región, mientras que los anillos representan cortes cada 10% y las líneas ilustran la incidencia de cada variable en cada región.

los menores percibiendo asignaciones. Luego, cuatro regiones presentan alcances entre el 71,3% y el 75,1%: la región patagónica, la pampeana, Cuyo y el NEA, aunque con composición por modalidades claramente diferentes, en la que se destaca la mayor presencia del sistema de AFH en la primera. Finalmente, el agregado de CABA y PBA presenta el alcance más bajo del país, del 62,9%, dado los bajos alcances de AUH y AFH de empleos estatales.

**GRÁFICO 8.** Porcentaje de menores cubiertos por AFH y cubiertos totales (sumando AUH), según regiones. 2010



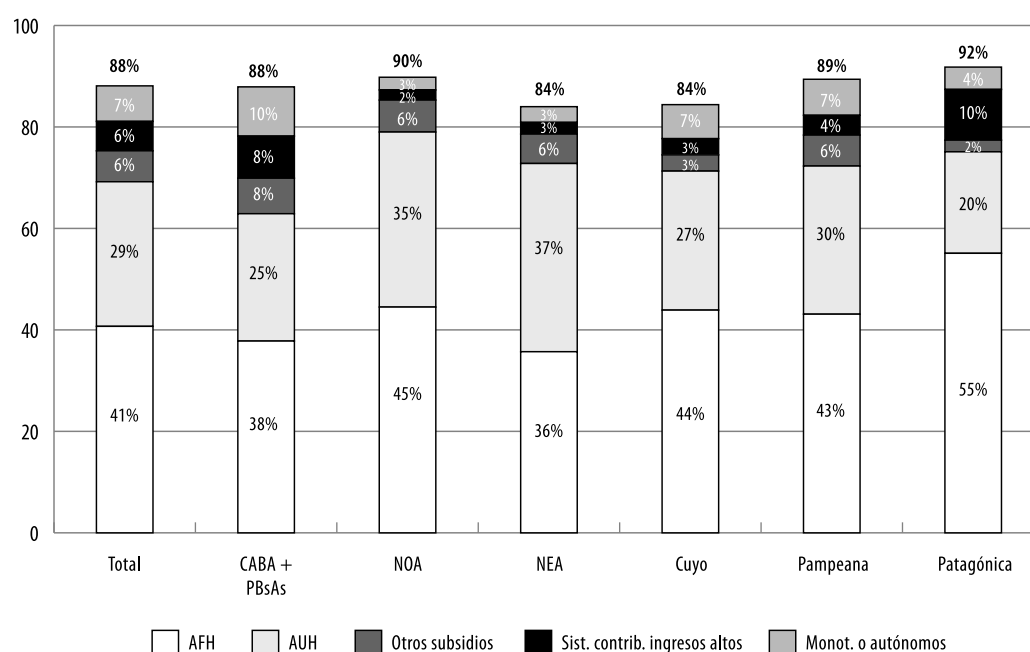
Fuentes: elaboración propia sobre la base de EAHU, ANSES y CNPhyV 2010.

Estos porcentajes representan a los menores efectivamente protegidos por el sistema de asignaciones familiares, sobre la base de todas las modalidades existentes. El presente análisis puede complementarse incorporando a los menores que no están incluidos en el régimen de AFH y de AUH porque en su hogar reciben otra transferencia monetaria estatal (políticas sociales), porque sus padres perciben un monto superior al tope establecido para percibir AFH, o porque son monotributistas o autónomos<sup>11</sup>. En el Gráfico 9 se observa que los subsidios elevan la cobertura en 6 puntos porcentuales, y su diferente distribución por regiones ilustra que además de los del Estado Nacional, existen programas de los estados provinciales y municipales que cubren a menores, la mayoría de las

11 En los tres casos se recurre a estimaciones sobre la base de la EAHU, con diversos supuestos lo que, naturalmente, determina los resultados obtenidos. En el apartado metodológico se describe la estimación de estas categorías para la EAHU. La imputación de los resultados de la EAHU a la población de menores captada en el Censo tiene supuestos adicionales. Se estimaron los porcentajes correspondientes a cada categoría —otros subsidios, monotributo y autónomos e ingresos altos— y esta estructura porcentual se aplicó al total de menores informados por el censo que se calculó que no estaban cubiertos por las categorías previas (AFH y AUH). Este procedimiento fue necesario porque si bien con las dos estimaciones (utilizando únicamente la EAHU o, la elegida, utilizando datos censales, administrativos y la EAHU) los porcentajes resultan similares —el 31% de los menores está por fuera de los subsistemas contributivo, no contributivo y universal de AAFF—, se observaron diferencias por regiones. Estas diferencias van del 2,2 a 4,4 puntos porcentuales, excepto en el caso de la Patagonia donde alcanza los 10 puntos.

veces incompatibles con la AUH. Este es el caso de “Ciudadanía Porteña de la CABA”, uno de los programas de mayor envergadura, que declaró cubrir a casi 120 mil menores de 18 años en enero de 2010 (UIMyE, 2010). Casi un 6% de los menores tiene padres con ingresos como asalariados formales sobre el tope de AFH, con una fuerte presencia en la Patagonia y la región CABA y GBA, 10% y 8%, respectivamente, y mínima en el NOA y el NEA, con menos del 2,5%. De este grupo, adicionalmente, los de mayores ingresos entran en el sistema de deducción por hijos del impuesto a las ganancias<sup>12</sup>. Finalmente, se estima que el 7% de los menores sería hijo de monotributistas o autónomos, en el primer caso excluidos por ley del sistema de asignaciones y, en el segundo, incluidos en el régimen de impuesto a las ganancias y con posibilidades de deducciones por hijos. El agregado de las cinco categorías analizadas ilustra una condición de mayor desprotección entre los menores del NEA y de Cuyo.

**GRÁFICO 9.** Porcentaje de menores de 0 a 17 años cubiertos por AFH, por AUH y por otros subsidios estatales y excluidos del sistema por tener padres con ingresos laborales altos o estar inscriptos en el monotributo o autónomos, según regiones. 2010



Fuentes: elaboración propia sobre la base de EAHU, ANSES y CNPhyV 2010.

#### d. Focalización y cobertura de la AUH

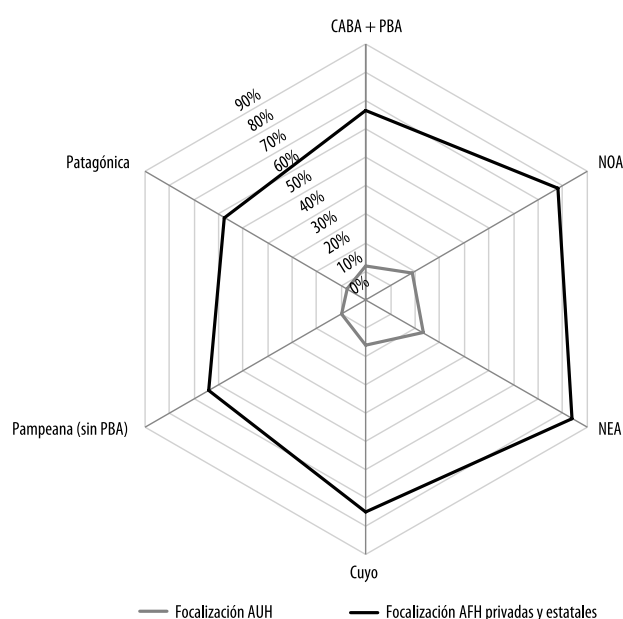
En este apartado, a diferencia de los anteriores, se recurre únicamente a los datos de la Encuesta Anual de Hogares del INDEC. Esta fuente permite la identificación de los hogares que reciben la AUH y tiene la ventaja, sobre los registros administrativos, que brinda una amplia información acerca de las características del hogar y de las personas que lo componen.

12 Ver nota al pie número 1.

Un primer aspecto a observar es el grado de focalización que tiene la AUH, si bien debe recordarse que la política no está orientada a la población pobre, sino a los hijos de trabajadores informales, desocupados e inactivos que no acceden a la AFH. En este último sentido, resulta relevante comparar su grado de focalización con el que tienen las asignaciones derivadas de empleos privados y estatales.

Mientras que del total de menores cubiertos por AFH, sólo un 13,2% es pobre, este porcentaje se eleva al 70,4% en el caso de la AUH. La heterogeneidad entre las regiones del país es marcada y mientras en el NEA, el 84% de los beneficiarios es pobre antes de percibir el subsidio, en la Patagonia lo es el 57%. La región del NOA y Cuyo se ubican por encima del promedio, con una focalización del 78% y del 75%, respectivamente, mientras que la CABA y PBA y la región pampeana se ubican por debajo, con un 66% y un 64%, respectivamente.

**GRÁFICO 10.** Focalización de la AUH y de AFH por regiones. Situación de pobreza antes de recibir la AUH. 2010

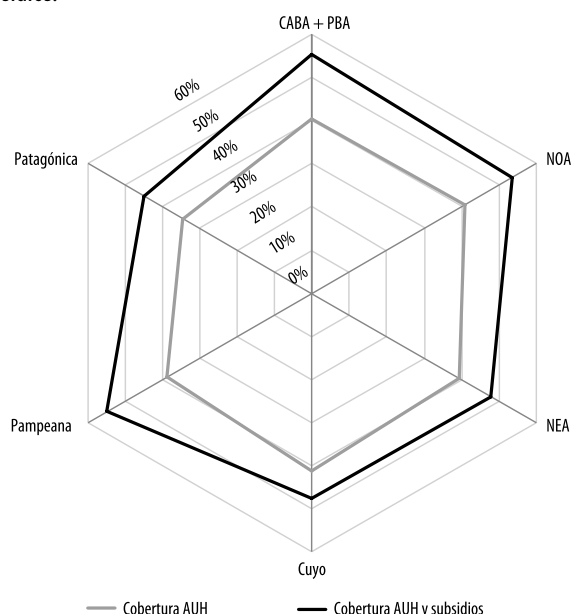


Fuente: elaboración propia sobre la base de a EAHU-INDEC.

Una medida adicional para caracterizar a la AUH es la de cobertura, entendida como la proporción de menores pobres que se encuentra protegida por ella. Los datos de la EAHU muestran que un 40% de los menores pobres se encuentra protegido por la AUH. Este indicador ilustra una situación más homogénea entre regiones: todas tienen una cobertura entre el 38,7% y el 41,2%, con excepción de la Patagonia que se ubica claramente por debajo, con un 34,5%.

La cobertura de los menores con otros subsidios estatales (estrictamente menores que residen en un hogar que recibe subsidios diferentes a la AUH) ofrece resultados con una mayor variabilidad: con porcentajes en torno al 15,5% en la región pampeana y CABA y PBA; al 11,5% en la Patagonia y el NOA, y al 7,5% en el NEA y Cuyo.

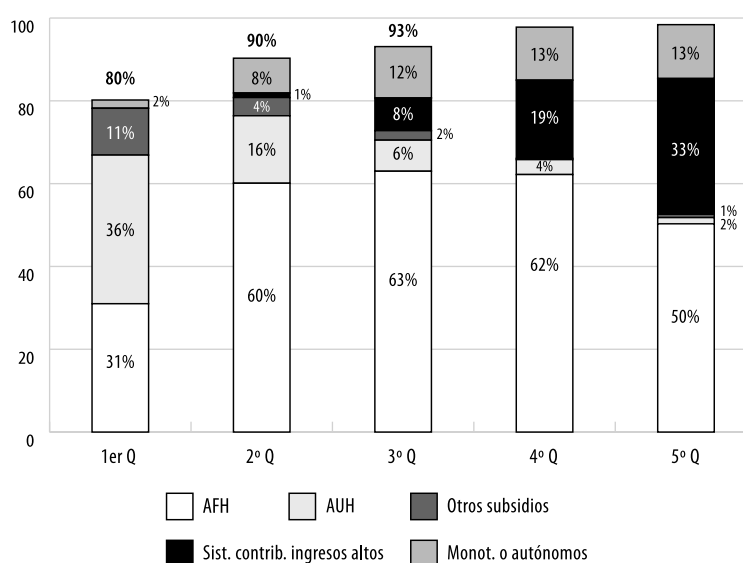
**GRÁFICO 11.** Cobertura de la AUH y de otros subsidios estatales por regiones. Situación de pobreza antes de recibir la AUH y otros subsidios.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EAHU-INDEC 2010.

Por último, podemos observar cómo se complementa la AUH con los otros componentes del sistema de protección social de acuerdo a los ingresos de los hogares donde residen los menores. Como es esperable, el grado y el tipo de cobertura de los menores varían en función de la posición en que se encuentra el hogar en la escala de ingresos. El Gráfico 12 muestra que de los menores residentes en hogares del primer quintil de ingreso *per cápita* familiar (IPCF) un 20% no se encuentra cubierto. La mayoría de los

**GRÁFICO 12.** Porcentaje de menores de 0 a 17 años cubiertos por AFH, por AUH y por otros subsidios estatales y excluidos del sistema por tener padres con ingresos laborales altos o estar inscriptos en monotributo o autónomos, según quintiles de ingreso *per cápita* familiar. 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de EAHU-INDEC 2010.

que sí están cubiertos, lo están por la AUH, luego por AFH y, con un porcentaje elevado —el 11%—, por la percepción de otros subsidios en el hogar. A medida que se avanza en la escala de ingresos, se observa que la AUH pierde importancia hasta prácticamente desaparecer, al igual que los otros subsidios estatales. Por el contrario, los hijos de asalariados que superan el tope para percibir AFH incrementan su participación hasta representar a un tercio de los menores que residen en hogares del quinto quintil. La cobertura por AFH y la exclusión por inscripción en el monotributo o autónomo muestran una evolución menos lineal; la primera se ubica en torno al 60% en los quintiles intermedios y baja al 50% en el quintil más alto, mientras la segunda se mantiene estable en torno al 13%, en los tres quintiles más altos.

### 5- Importancia de la AUH en las economías provinciales

El impacto monetario de la AUH en las provincias es consecuencia tanto del tamaño de sus economías como de la proporción de menores en su población total y del porcentaje de estos que está cubierto por la AUH. Como una aproximación a este impacto se puede estimar el porcentaje que representa el monto transferido por el Estado Nacional en los ingresos totales de cada provincia, para lo cual se siguieron dos estrategias: por un lado, se midió el peso en el producto bruto geográfico (PBG) provincial<sup>13</sup>; por el otro, el peso en el ingreso anual total estimado sobre la base de la EAHU.

El gasto en transferencias de la AUH en relación con el PBI es el más elevado de América Latina. En el período anual más reciente sobre el que se tienen datos, desde julio de 2011 hasta junio de 2012, representó el 0,5% del PBI —igual porcentaje representó en 2010 y 2011—, mientras que el Bolsa Familia de Brasil y el Oportunidades de México representaron cifras en torno al 0,4%.

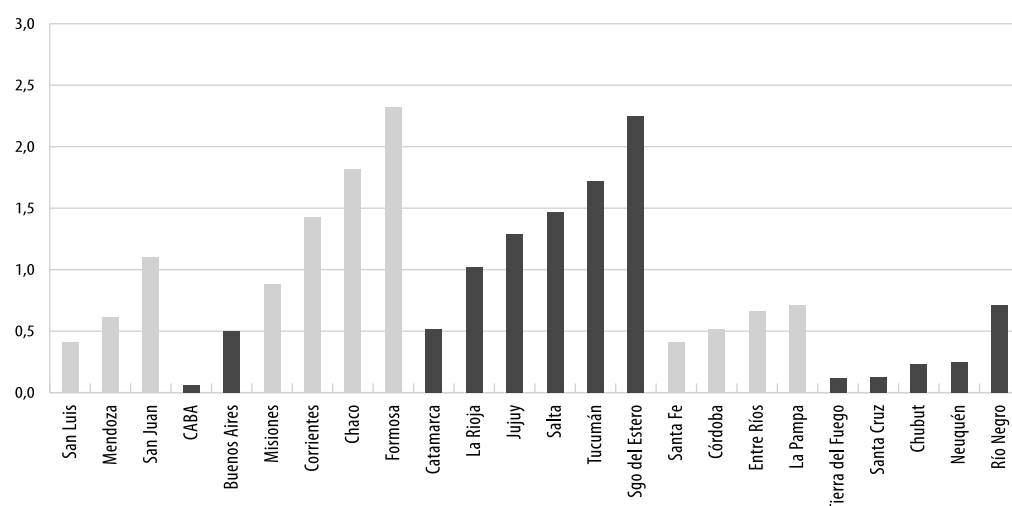
Al evaluar el monto transferido en relación con el PBG, en el Gráfico 13 se observa que en las provincias de la región pampeana y Buenos Aires —que concentran un 54% del total de beneficios— el peso de las transferencias por AUH sobre el producto es similar al estimado para el total país, en torno al 0,5% del PBG. Debajo del 0,25% se encuentran todas las provincias patagónicas —con excepción de Río Negro— y la CABA (0,06% del PBG). La región de Cuyo, en tanto, muestra una marcada heterogeneidad, con situaciones extremas en San Juan (1,1%) y San Luis (0,4%). Las incidencias más notables, nuevamente,

13 La estimación del PBG provincial para 2010 de la mayoría de las provincias tiene algunos supuestos que hacen que los resultados que se presentan a continuación deban considerarse como meramente orientativos y con un sesgo a subestimar la gravitación de la AUH. Los datos presentan distintos niveles de actualización: sólo para ocho jurisdicciones, CABA, Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y Santa Fe, se cuenta con datos de PBG en pesos corrientes de 2010; para cuatro jurisdicciones los datos corresponden a 2009: Corrientes, La Rioja, Salta (\$ constante) y San Juan; para otras cuatro jurisdicciones a 2008: Chaco, La Pampa, Río Negro y Tucumán (\$ constante); para cinco provincias a 2007: Formosa, Misiones, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego; dos a 2006: Catamarca y Jujuy; y, por último, para Santa Cruz a 2005 (\$ constante). Por esto se definió un criterio único para estimar el PBG de 2010 —para las provincias sin ese dato publicado— sobre la base de los datos de años previos: se supone que cada provincia sigue una evolución semejante a la del PBI Nacional. Esto es un supuesto que simplifica las posibles variaciones entre provincias tanto de la producción como de los precios, pero se consideró como la única estrategia viable. En el período 2002-2006, en el que se contaba información completa para todas las provincias (salvo Santa Cruz) sólo siete jurisdicciones crecieron más que el total del país (Neffa y otros, 2010), por lo que puede suponerse que lo más probable es que se esté sobreestimando para algunas provincias su crecimiento y el tamaño de su PBG en 2010 y de ahí, subestimando lo que representa el impacto directo de la AUH en esas economías.



se dan en el NEA y en el NOA, aunque con fuertes diferencias entre provincias. En el caso del NOA, en Catamarca el peso es similar al de la región pampeana, debido al aumento de su PBG por la minería. En Santiago del Estero la incidencia, en tanto, trepa al 2,3%. En el NEA, para Misiones la incidencia en el PBG de la AUH es inferior al 1%, mientras para las otras provincias tiene una incidencia de entre el 1,4% (Corrientes) y el 2,3% (Formosa).

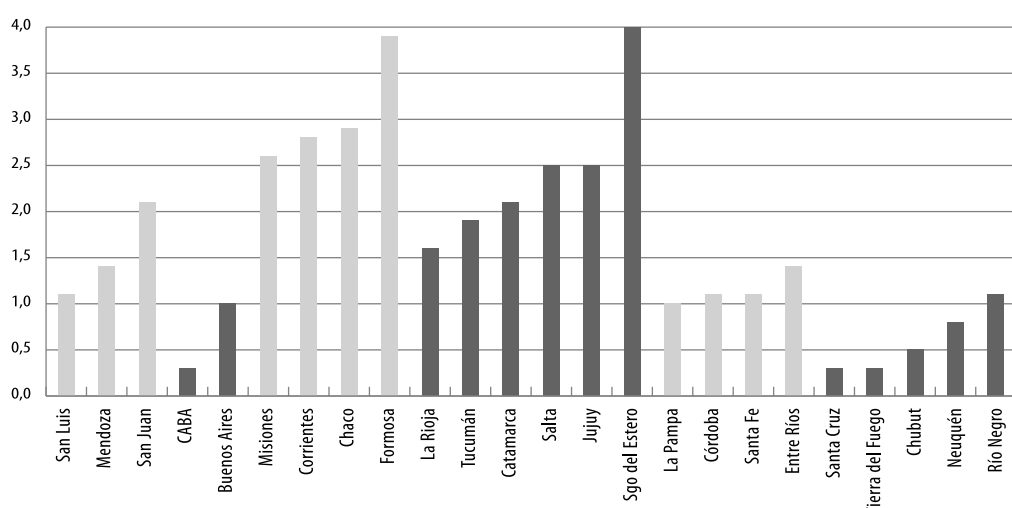
**GRÁFICO 13.** Gasto de AUH en relación con el PBG provincial. 2010



Nota: durante 2010 sólo se cobró el 80% del monto de las asignaciones.

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES, CEP (Ministerio de Industria) y páginas web de oficinas de estadística provinciales.

**GRÁFICO 14.** Gasto de AUH en relación con el ingreso estimado provincial. 2010



Nota: durante 2010 sólo se cobró el 80% del monto de las asignaciones. Se estimó el ingreso anual total de cada provincia en base a los ingresos totales declarados en EAHU y se supusieron ingresos semejantes al área urbana en el área rural.

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES y EAHU-INDEC 2010.

Los resultados estimados con la EAHU, presentados en el Gráfico 14, exponen un patrón semejante, aunque una incidencia mayor del monto transferido en los ingresos, alcanzando valores promedio en torno al 1%. Los datos de EAHU muestran una incidencia más homogénea dentro de las provincias del NOA (al evitar el efecto “minería” en Catamarca) y del NEA (al registrar una incidencia mayor en Misiones), aunque siguen mostrando como casos extremos a Santiago del Estero y Formosa, con un peso de los montos de la AUH cercanos al 4% de los ingresos anuales estimados. En Cuyo y la Patagonia las provincias mantienen el mismo orden, salvo un cambio entre Tierra del Fuego y Santa Cruz, mientras que en la región pampeana se estimó, en el caso del PBG, que era en La Pampa donde había más incidencia, y ahora se estima que es donde menos hay. Es posible que se deba a la fuerte variabilidad del PBG pampeano de acuerdo al desempeño de su sector agrícola-ganadero.

## 6 - EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LOS INGRESOS Y LA PARTICIPACIÓN LABORAL

En este apartado evaluamos, en primer lugar, la importancia que tiene la AUH en los ingresos de los hogares en términos *per cápita*. Se quiere saber si las mejoras que obtienen los hogares que perciben la transferencia por AUH son significativas. Para ello, se aplicaron técnicas usuales para la evaluación de impacto, descriptas en sección metodológica. Interesa especialmente observar si las familias que acceden a la transferencia obtienen incrementos de ingresos superiores a los que obtienen las familias del grupo control. La metodología utilizada permite analizar especialmente si esas diferencias son estadísticamente significativas. En primer lugar, se presentan los valores promedio que toma la variable del ingreso *per cápita* familiar antes y después del tratamiento para los dos grupos considerados (el tratado y el control). Como se aprecia en la parte superior del Cuadro 1, la diferencia en el crecimiento del ingreso del hogar entre los grupos es importante. Para el total de los aglomerados relevados, el ingreso de los hogares que obtuvieron la AUH creció en un 21% (\$91) mientras que en el grupo control lo hizo un 2% (\$10). Dicha diferencia tiene una magnitud mayor en las regiones de provincia de Buenos Aires y CABA y en la pampeana.

Los resultados de la evaluación de impacto permiten afirmar que, controladas por las variables descriptas en la metodología, dichas diferencias son estadísticamente significativas. Para el total de los aglomerados, lo son con todos los métodos de *matching* utilizados<sup>14</sup> y con una significatividad del 1%. A modo de ejemplo, el resultado muestra que con *stratification matching* el grupo que recibió la AUH ha obtenido un incremento del ingreso *per cápita* de \$79 más que el grupo control. Las magnitudes son similares para el resto de los otros métodos considerados.

En el nivel regional, se observa también que la significatividad es importante para la provincia de Buenos Aires y CABA y para la región pampeana. Las del NOA y el NEA también resultan significativas aunque en un nivel menor y por montos menores.

---

14 Como se mencionó en el anexo se trabajó con cuatro métodos de *matching* distintos: *Stratification Matching*, *Nearest-Neighbor Matching*, *Radius Matching* y *Kernel Matching*, los que difieren entre ellos en la forma en que definen la similitud entre los individuos. Estos métodos alcanzan distintos niveles de calidad y cantidad de *matching*, por lo cual ninguno de ellos es a priori superior a otro. Para evaluar la robustez de los resultados de las estimaciones se calcula cada uno y se comparan sus resultados.

**CUADRO 1.** Evaluación de impacto de la AUH en el Ingreso *per cápita* familiar (IPCF)<sup>1</sup> en el nivel regional  
Paneles 2do semestre de 2009/10 y 1er semestre de 2010/11

Información Descriptiva		REGION						
		TOTAL CABA y Provincia de Buenos Aires			NOA	NEA	CUYO	PAMPEANA PATAGONIA
Grupo tratamiento	lpcf promedio momento inicial	\$ 423	\$ 447	\$ 432	\$ 328	\$ 408	\$ 429	\$ 544
	lpcf promedio momento final	\$ 513	\$ 625	\$ 484	\$ 393	\$ 499	\$ 531	\$ 624
Con AUH	<b>Variación absoluta</b>	<b>\$ 91</b>	<b>\$ 178</b>	<b>\$ 52</b>	<b>\$ 65</b>	<b>\$ 90</b>	<b>\$ 101</b>	<b>\$ 80</b>
Grupo control	lpcf promedio momento final	\$ 547	\$ 612	\$ 525	\$ 374	\$ 542	\$ 529	\$ 557
Sin AUH	lpcf promedio momento inicial	\$ 558	\$ 617	\$ 528	\$ 389	\$ 561	\$ 552	\$ 566
	<b>Variación absoluta</b>	<b>\$ 10</b>	<b>\$ 5</b>	<b>\$ 3</b>	<b>\$ 15</b>	<b>\$ 18</b>	<b>\$ 24</b>	<b>\$ 9</b>
<b>Evaluación de impacto</b>								
Stratification Matching		\$ 79	\$ 171	\$ 52	\$ 47	\$ 19	\$ 97	\$ 60
t		4,04 ***	3,90 ***	1,78 *	1,81 *	0,16	2,92 ***	0,49
Nearest-Neighbor Matching		\$ 80	\$ 200	\$ 80	\$ 10	\$ 119	\$ 35	\$ 93
t		2,97 ***	2,36 **	1,69 *	0,27	-1,16	0,65	0,65
Radius Matching		\$ 80	\$ 161	\$ 53	\$ 53	\$ 70	\$ 79	\$ 84
t		3,83 ***	3,04 ***	1,55	1,88 *	1,06	2,14 **	0,64
Kernel Matching		\$ 78	\$ 169	\$ 44	\$ 47	\$ 23	\$ 94	\$ 58
t		3,74 ***	5,10 ***	1,33	1,64 *	0,18	2,20 **	0,48
<b>Obs. Grupo con AUH<sup>2</sup></b>		<b>782</b>	<b>127</b>	<b>211</b>	<b>149</b>	<b>71</b>	<b>146</b>	<b>72</b>

\*\*\* Significativo al 1%, \*\* significativo al 5%, \*significativo al 10%.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Notas: 1 Se trabajo con los ingresos en \$ del 1er semestre de 2011.

2 Las observaciones del soporte comun del grupo control difieren en cada modelo.

Resulta interesante además observar que el ingreso promedio inicial de los que después se vieron beneficiados con la AUH era inferior al del grupo control, otro indicador de la buena focalización de la política. En el momento final, una vez que la política es implementada, las brechas de ingresos se reducen sustantivamente.

Por otro lado, se analizó si la política tuvo un impacto importante con respecto al mercado de trabajo en general y por regiones. Como se plantea en un documento previo (Bustos y Villafañe, 2011; también en Maurizio *et al.*, 2011), existe un debate académico y político en el que se ponen de manifiesto afirmaciones que subrayan los posibles efectos “negativos” que la AUH —y medidas similares de programas de transferencias monetarias— puede tener sobre el mercado de trabajo. Dicho debate hace alusión al desincentivo respecto de la participación en el mercado de trabajo, a la extensión de la duración del desempleo y a los incentivos para permanecer o elegir un trabajo formal, suponiendo implícitamente que esa es una elección plena y libre del trabajador.

En este documento evaluamos, con el modelo mencionado, el efecto de la política en la participación<sup>15</sup> de los integrantes de los hogares que perciben la AUH *vis á vis* la de

15 Se ha decidido estimar las tasas de actividad excluyendo a los menores de 10 años de la población total.

los del grupo control. Además se distingue a los/as jefes/as de hogar y a sus cónyuges. La información descriptiva indica que, en promedio, la tasa de actividad del total de integrantes de los hogares que perciben la política se ha comportado de manera similar a la de aquellos del grupo control. Se incrementan un 3% y 2%, respectivamente, entre el momento inicial y el final. Cuando se controla por las características de las personas y hogares, esas diferencias no resultan estadísticamente significativas. A nivel general no se observa que la AUH haya tenido un efecto ni alentando ni desalentando la participación en el mercado de trabajo.

Cuando se distinguió a las personas según su posición en el hogar, en especial los jefes de hogar y cónyuges, las diferencias no son significativas, salvo en uno de los métodos de *matching* utilizados, lo que sugiere una caída mayor de la actividad en hogares que reciben la AUH. No obstante la significatividad es menor al 5% para los que se declaran jefe de hogar y al 10% para lo/as cónyuges.

**CUADRO 2.** Evaluación de impacto de la AUH en la tasa de actividad (mayores de 10 años)  
Paneles 2do semestre de 2009/10 y 1er semestre de 2010/11.

Información Descriptiva		Posición en el hogar		
		Todos	Jefes	Cónyuges
Grupo tratamiento Con AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	46%	86%	46%
	Tasa de actividad promedio momento final	47%	84%	43%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>1,42</b>	<b>-1,79</b>	<b>-2,98</b>
Grupo control Sin AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	48%	81%	54%
	Tasa de actividad promedio momento final	49%	81%	50%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>1,17</b>	<b>0,00</b>	<b>-3,38</b>
<b>Evaluación de impacto (en p.p.)</b>				
Stratification Matching		0,34	-0,95	-3,08
t		0,31	-0,57	-0,98
Nearest-Neighbor Matching		-0,57	-4,64	-6,57
t		-0,49	-2,00 **	-1,85 *
Radius Matching		0,30	-1,27	-2,52
t		0,28	-0,70	-0,80
Kernel Matching		0,48	-0,98	-2,49
t		0,50	-0,59	-0,75
<b>Obs. Grupo con AUH<sup>1</sup></b>		<b>2.614</b>	<b>782</b>	<b>536</b>

Fuente: elaboración propia con la base de Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Notas: <sup>1</sup> Las observaciones del soporte común del grupo control difieren en cada modelo.

Aun cuando la significatividad es baja, se profundizó el análisis sobre las personas que pertenecen a un hogar con AUH, se declaran jefes de hogar o cónyuges y se retiran de la ocupación o la búsqueda de trabajo. Se observa una fuerte presencia femenina, el 80% de Jefes o cónyuges que se retiran del mercado de trabajo son mujeres. Las mujeres que se declaran Jefas de hogar no tienen cónyuge en una proporción considerable: 60%. En general, son mujeres con uno o dos hijos en edades centrales, que en un 76% tienen hasta secundario incompleto, de las cuales el 80% se encontraban ocupadas en puestos no registrados en la Seguridad Social y el resto, 20%, desocupadas. Las ocupaciones de las

que se retiran son con mayor frecuencia servicio doméstico, comercio y servicios sociales. Respecto al efecto regional, se observa que el NOA y la Patagonia tienen diferencias significativas, con un 5% de significatividad, entre la evolución de la tasa de actividad de los grupos considerados (beneficiario de la AUH y el de control). El efecto es, sin embargo, contrario: mientras que en el NOA el efecto de la AUH parece reducir la participación en el mercado de trabajo, en la Patagonia ha actuado estimulándola.

**CUADRO 3.** Evaluación de impacto de la AUH en la tasa de actividad (mayores de 10 años) en el nivel regional  
Paneles 2do semestre de 2009/10 y 1er semestre de 2010/11.

Información Descriptiva		REGION					
		CABA y Provincia de Buenos Aires	NOA	NEA	CUYO	PAMPEANA	PATAGONIA
Grupo tratamiento Con AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	49%	50%	40%	41%	48%	40%
	Tasa de actividad promedio momento final	50%	50%	42%	42%	48%	50%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>0,69</b>	<b>0,29</b>	<b>1,78</b>	<b>1,17</b>	<b>-0,61</b>	<b>9,79</b>
Grupo control Sin AUH	Tasa de actividad promedio momento inicial	50%	47%	42%	47%	48%	41%
	Tasa de actividad promedio momento final	49%	49%	45%	47%	51%	41%
	<b>Variación absoluta (en p.p.)</b>	<b>-1,35</b>	<b>2,67</b>	<b>3,15</b>	<b>-0,32</b>	<b>2,94</b>	<b>-0,33</b>
<b>Evaluación de impacto (en p.p.)</b>							
Stratification Matching		1,01	-2,44	-1,95	2,41	-3,91	7,95
t		0,37	-1,22	-0,77	0,61	-1,73 *	1,93 *
Nearest-Neighbor Matching		-1,22	-5,82	-5,80	3,45	-3,50	6,30
t		-0,37	-2,34 **	-1,72 *	0,75	-1,04	1,51
Radius Matching		2,06	-2,00	-1,01	1,62	-3,92	7,99
t		0,77	-0,98	-0,40	0,50	-1,56	2,15 **
Kernel Matching		1,26	-2,16	-1,56	1,54	-4,21	8,28
t		0,46	-1,17	-0,65	0,44	-1,67 *	2,29 **
<b>Obs. Grupo con AUH<sup>2</sup></b>		<b>433</b>	<b>695</b>	<b>506</b>	<b>256</b>	<b>488</b>	<b>235</b>

Paneles 2do semestre de 2009/10 y 1er semestre de 2010/11.

Fuente: elaboración propia con la base de Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Notas: 2 Las observaciones del soporte común del grupo control difieren en cada modelo.

En la región del NEA y la pampeana el efecto también estaría asociado con una reducción en la participación laboral aunque con una menor significatividad estadística. Por su lado, en las regiones de CABA y provincia de Buenos Aires y Cuyo esta transferencia no tuvo efectos significativos respecto a la incorporación o retiro del mercado de trabajo. Los resultados de la evaluación de impacto están en línea con estudios similares realizados en otros países en los que no se encuentran evidencias significativas que muestren que los programas de transferencia de ingreso desalienten la participación en el mercado laboral.

## 7 - REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se procuró avanzar en la caracterización de los impactos provinciales y regionales de la AUH. Se consideró relevante en este recorrido dar cuenta de las distintas situaciones demográficas, laborales, de ingresos y de protección social que presentan las provincias y regiones. La política de la AUH, naturalmente, tendrá una relevancia diferente en una provincia con una fuerte presencia de menores y una baja incidencia de empleo registrado en el empleo total, que en otra donde ocurra lo contrario.

Así, se destaca el peso central que tiene esta política en las provincias del NEA y en algunas de las del NOA y su efecto compensador del déficit de protección que proviene del sistema contributivo. El NEA exhibe una situación relativamente homogénea, aunque presenta a Corrientes y Chaco con valores semejantes en la mayoría de los indicadores, y a Misiones y Formosa en situaciones extremas: en la primera, se destaca una mayor tasa de empleo, de empleo registrado y de menores protegidos por AFH privada, a la vez que es relativamente baja su cobertura por AFH de empleo estatal y AUH; en Formosa, en tanto, ocurre lo contrario.

En el NOA se constata una mayor heterogeneidad, con Santiago del Estero presentando valores semejantes a las provincias del NEA en la mayoría de los indicadores. En el otro extremo se sitúa La Rioja con fuerte cobertura de AFH y con dos particularidades: en esa provincia se estima el alcance de AFH por empleo estatal más alto del país y es una de las dos provincias en las que las asignaciones de empleo estatal son más que las de empleo privado (la otra es Formosa, mientras que en Catamarca la diferencia es marginal). Las otras cuatro provincias del NOA se sitúan entre estos dos extremos y presentan comportamientos más semejantes entre sí en protección por AFH y por AUH.

En Cuyo se observa una marcada homogeneidad en el alcance de las AFH privadas y estatales, pero en San Juan se destaca que el alcance de la AUH y, sobre todo, el impacto en el PBG o en los ingresos estimados es mayor que en Mendoza. En tanto, en San Luis, por cuestiones político-administrativas el alcance e impacto de la AUH es muy bajo. La región pampeana es la más homogénea de todas y la provincia de Buenos Aires, habitualmente, muestra indicadores semejantes. En general, los valores se ubican cercanos al promedio del país. Entre Ríos tiende a diferenciarse un poco, mostrando menores tasas de empleo, empleo registrado y protección por AFH privada. En esta provincia y en La Pampa, la protección por AUH tiene un alcance levemente menor que el que se registra en Córdoba y en Santa Fe, pero es algo mayor el impacto en su economía.

En la región patagónica se observan las mejores condiciones de registro laboral y, consecuentemente, de protección de los menores por el sistema contributivo. En general, Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan indicadores semejantes y en el otro extremo se sitúan Río Negro y Neuquén. En Río Negro se destaca la baja incidencia del empleo registrado en comparación con las otras cuatro provincias, aunque la provisión de asignaciones privadas es mayor que en Neuquén. El alto nivel de protección en la Patagonia deja poco lugar para la AUH: aun en la provincia con mayor alcance, Río Negro, el porcentaje de menores cubiertos es más bajo que en el resto del país (salvo la CABA y San Luis).

El análisis realizado muestra que la AUH ha probado ser una herramienta efectiva para extender el alcance de las asignaciones familiares a una parte muy importante de los

menores que se encontraban excluidos. En efecto, ha demostrado compensar los desequilibrios regionales, producto de la heterogeneidad del mercado laboral existente. Por su lado, los datos permiten afirmar una muy buena focalización en la población con menores ingresos, al mismo tiempo que logra cubrir una parte importante de los menores pobres.

En este sentido, los datos preliminares de la Encuesta Nacional de Protección Social, realizada por la SSPTyEL en el año 2011 y que serán publicados en 2013, muestran una excelente focalización de la Asignación Universal así como su rol compensador de los resultados del mercado de trabajo. Asimismo aporta información adicional sobre la mayor asistencia a la escuela y cobertura de salud de los menores que perciben esta transferencia respecto a aquellos que, aunque pueden recibirla todavía no lo están haciendo. Los resultados de la evaluación de impacto realizada, por otro lado, muestran la importancia que la AUH ha tenido en los ingresos de los hogares que son beneficiados por la política, con relación con los de aquellos que no son beneficiados pero cumplirían los requisitos para hacerlo (el denominado grupo control). Dicho efecto además es generalizado a nivel geográfico, al menos donde se poseen suficientes casos muestrales para evaluar. Asimismo, no se presentan evidencias significativas respecto a que la AUH se constituya en un desincentivo a la participación en el mercado de trabajo. Cuando ello sucedió, se observó una desvinculación de inserciones precarias.

El análisis realizado permite plantear algunos desafíos no menores respecto a la necesidad de extender el alcance de la AUH a los que no están cubiertos y podrían estarlo, especialmente importantes en los deciles de menor ingresos y en las regiones del NEA y Cuyo.

Por su lado, queda evidenciado que este componente remedia algunos de los déficits del subsistema contributivo, aunque los datos en las fuentes de información disponibles no permite concluir sobre la facilidad del paso entre uno y otro, que es una condición importante para que la AUH se constituya, además, en una política anti cíclica que permiten cubrir parte de los ingresos de las familias más vulnerables ante los vaivenes del ciclo económico y el mercado de trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010) *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Disponible en: [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)
- ANSES (2010) *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables*. ANSES.
- Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010) *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 7.
- Bertranou, F. (coord.) (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- Bergesio, L.; Golovanevsky, L. y Ramírez, A. (2011) *La Asignación Universal por hijo y su impacto potencial en Jujuy*. Documento de Trabajo N° 8, del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta. [http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/download.php?file=items\\_upload/WPIelde\\_Nro\\_8.pdf](http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/download.php?file=items_upload/WPIelde_Nro_8.pdf)
- Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011) "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo". Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo*, 10. SSPTyEL, MTEySS.
- Calabria, A. y otros (2010) *Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina: la Asignación Universal por hijo para la Protección Social*. Trabajo presentado en XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 2010
- Calvi, G., E. Cimilo y H. Chitarroni (2011) "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto. ASET.
- CEP (2011) *Producto Bruto Geográfico por provincia a precios constantes y corrientes*. Centro de Estudios de la Producción, Ministerio de Industria, Consultado en <http://www.cep.gov.ar/web/>
- DNPER (2011) *Regionalización: Nota Metodológica*. Dirección Nacional de Programación Económica Regional, SPE, MECON: Documento de trabajo.
- Fernández Blanco, A. (2012) *Políticas de transferencias monetarias: la Asignación Universal por Hijo y su impacto en nivel local. Un aporte a la discusión del Piso de Protección Social en Argentina*. Tesina de grado, Licenciatura en Economía, UNMDP.
- Gasparini, L. y G. Cruces (2010) *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- INDEC (2011a) "Censo 2010. Resultados definitivos. Variables seleccionadas. Serie B N° 1". Consultado en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- INDEC (2011b) "Informe de prensa: Encuesta Anual de Hogares Urbanos. Indicadores socio-demográficos. Indicadores socioeconómicos" Consultado en [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)
- Kostzer, D., B. Perrot, L. Schachtel y S. Villafañe (2005) Índice de Fragilidad Laboral (IFL). Un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Lozano, C., T. Raffo, A. Rameri, A. Haimovich y M. Straschnoy (2010). *Evaluación del programa 'Asignación Universal Por Hijo Para La Protección Social' en sus primeros 4 meses de implementación*. IDEP-CTA.
- Maurizio, R. (2009) Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y evaluación de sus costos. En: S. Keifman, comp., *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: OIT.



- Maurizio, R. y B. Perrot (2011) "Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a partir de la experiencia de América Latina". En: M. Novick y S. Villafañe, coords., *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*. Buenos Aires: PNUD-MTEySS.
- Metlika, U., M.S. Niemand, M.Saguier, A. Salvia y J. Vera (2005) "Desigualdad social y heterogeneidad regional en la Argentina. Un balance del período 1991-2001". *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (1).
- MTEySS (2011) *Asignación Universal por Hijo*. Informe mensual de la Secretaría de Empleo. Mimeo.
- MTEySS (2010) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. 2° trimestre de 2010*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS. ISSN 1850-633X.
- Neffa, J.C., J. Persia, J.M. Bustos y M.L. Oliveri (en prensa) "Evolución del mercado de trabajo y de la estructura del empleo en la Provincia de Buenos Aires desde la convertibilidad (1991-2009)". *Cuestiones de sociología: Revista de estudios sociales*, 6/7. UNLP. ISSN 1668-1584.
- ONU-DAES (2010) *World Urbanization Prospects: The 2010 Revision*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>. Acceso el 1 de diciembre de 2011.
- Sobol, B. (2007) "Características de la estructura ocupacional en la Región NEA en el período 2003-2006". *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (4).
- UIMyE (2010) *Monitoreo del programa Ciudadanía Porteña. Enero 2010*. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, UIMyE, Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739). Acceso el 12 de enero de 2012.



# 2

## Búsqueda de un enfoque analítico ante la nueva problemática social

Laura Spagnolo\*

### INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), con el objetivo de realizar un diagnóstico y análisis de los avances y los desafíos en materia de protección y seguridad social, llevó a cabo una serie de estudios cuantitativos y cualitativos (primera encuesta cuantitativa de protección y seguridad social) centrados en la identificación de las poblaciones vulnerables, sus niveles de cobertura y sus modalidades de acceso a la protección y seguridad social. Todo ello en razón de la información que se requiere para poder generar insumos que contribuyan a la definición, formulación y monitoreo de políticas públicas.

La serie de estudios llevada a cabo en el MTEySS consta de tres componentes: (1) primera encuesta cuantitativa de protección y seguridad social (ENAPROSS) realizada en las áreas urbanas de 5.000 habitantes y más en las 5 provincias de mayor población y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; (2) primer estudio de carácter exploratorio cuali-cuantitativo donde se seleccionaron poblaciones que vivían en localidades entre 2.000 y 4.999 habitantes ubicadas relativamente distantes de centros urbanos de tamaño medio a fin de analizar acceso y cobertura; (3) primera encuesta sobre protección, seguridad social y condiciones de trabajo sobre hogares y población que hayan desarrollado actividades agropecuarias en los últimos 12 meses (esta última encuesta se llevará a cabo durante el año 2013). En lo que resta del artículo, al hablar de estos estudios estaremos haciendo referencia directa a la ENAPROSS.

Si bien los censos nacionales y, con mayor frecuencia, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) han sido las fuentes de información más utilizadas para estudiar los temas relacionados con la problemática social —como la pobreza y la distribución de ingreso— se hicieron evidentes sus limitaciones cuando se trató de avanzar en la construcción de conceptos que incorporasen nuevas dimensiones y que excediesen el tema de ingresos o transitasen sobre cuestiones vinculadas con la protección y la seguridad social.

Al momento de llevar a cabo la ENAPROSS, un primer diagnóstico puso en evidencia, entre otras cosas, que la información estadística existente no era suficiente para

---

\* Doctora en Políticas Públicas de la Universidad de Texas en Austin. Investigadora principal en la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómicos, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

identificar la magnitud de la población argentina no cubierta por el sistema de protección social —en especial en el caso de población rural o pequeños aglomerados urbanos—. Por otro lado, la información que había sobre la utilización de distintos mecanismos de acceso a diversos servicios provistos por el Estado o por sectores no gubernamentales era escasa y dispersa.

### **¿Qué se entiende por Protección Social?**

Se hace difícil pensar en una única definición de protección social ya que la variedad de aspectos a contemplar da cuenta de un enfoque multidimensional, amplio y extenso. En este sentido, resulta útil tomar como punto de partida la definición del Piso de Protección Social de la OIT.

Según el Informe Bachelet, se entiende por piso de protección social a un “conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Incluye garantías referidas a:

- seguridad básica de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales (en efectivo o en especie), tales como pensiones para los adultos mayores o para las personas con discapacidad, prestaciones por hijos a cargo, apoyo a los ingresos y/o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres;
- acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, el agua y el saneamiento, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales”. (Resumen ejecutivo, pág. xxv).

Hablamos de piso porque así fue como lo denominó la OIT aunque ese piso varía de país a país ya que depende de las necesidades, prioridades y recursos financieros disponibles, lo que explica el surgimiento y consolidación de distintos pisos sociales en diferentes espacios nacionales de la región latinoamericana.

Para el caso argentino, algunos autores hablan de régimen, otros de sistema y otros de subsistemas aunque todos se están refiriendo a la misma cuestión: el despliegue de múltiples políticas de protección social. En este sentido, Bertranou (2004) entiende a la protección social como aquel conjunto de políticas públicas destinadas a la protección y seguridad social de los hogares asumiendo como tales todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares e individuos de la carga producida por un conjunto de riesgos y necesidades. Una revisión de la literatura para el caso argentino indica con claridad cómo el enfoque así como la extensión del concepto se han ido modificando con el correr del tiempo, lo que ha repercutido en una serie de transformaciones de las políticas de Protección Social, (esto lo veremos en mayor profundidad en el documento).

Con lo cual, podríamos concluir, en un esfuerzo por sistematizar las dimensiones y tendencias vigentes de las políticas de protección social, que las principales dimensiones que integran el sistema de protección social son las históricamente consagradas: seguridad básica de los ingresos (transferencias de ingresos en efectivo o especies de carácter contributivo y no contributivo) más acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, etc.

La ENAPROSS, en tal sentido, se divide en 6 módulos que captan varias de estas dimensiones: (1) trabajo e ingresos, (2) transferencias monetarias o en especie, (3) seguridad social (4) hábitat, vivienda e infraestructura básica, (5) salud y (6) educación.

El objetivo general de estos estudios fue generar información y evaluar situaciones de vulnerabilidad social y económica a fin de contribuir en la mejora de los niveles de bienestar de la población. Se trató no sólo de identificar y estimar la magnitud, zonas y situaciones de vulnerabilidad por falta de cobertura o de acceso a los instrumentos de bienestar social, sino también de contribuir al mejoramiento de los sistemas de información y estadísticos, y obtener una mejor apreciación de la eficiencia y eficacia de las políticas de protección social.

Entre los objetivos particulares se destacan tres: (i) generar un diagnóstico a nivel nacional de alcance, cobertura, focalización, acceso y calidad de los distintos componentes del sistema de protección social; (ii) identificar los obstáculos que se presentan a estas poblaciones para tener acceso a bienes públicos básicos y cobertura ante riesgos, e (iii) identificar los grupos sociales particularmente vulnerables o insuficientemente cubiertos por las coberturas disponibles.

Ahora bien, una vez lograda esta información, fue necesario buscar un enfoque analítico que permitiera avanzar no sólo en el diagnóstico de la situación sino también en el análisis y diseño de políticas. Es allí donde llegamos a una primera reflexión: si bien la problemática del desarrollo social ganó en significación, también creció la complejidad de los enfoques conceptuales para dar cuenta de estas realidades.

En algún momento y reflexionando desde los enfoques distributivos, fue posible conocer la problemática social sólo con saber el reparto agregado del ingreso total entre asalariados y capitalistas (distribución funcional); posteriormente, gracias a una mayor disponibilidad de información (particularmente el acceso a microdatos), se avanzó en el cálculo de la distribución personal y se tuvo un mejor cuadro de situación de las personas al conocer cómo ese ingreso (en su mayor parte laboral y de transferencia de ingresos) era a su vez distribuido entre los distintos estratos de la sociedad.

Sin embargo, desde hace algunas décadas, estamos viendo que el universo de los ocupados es cada vez más acotado y más heterogéneo en su interior, no sólo por la dispersión salarial sino también por las condiciones de inserción laboral, lo que difiere considerablemente de los supuestos básicos en los que se apoyaban los criterios de distribución funcional o personal de ingresos, que asumían como punto de partida una fuerte homogeneidad de los trabajadores involucrados, sobre todo en el caso de la distribución funcional. Lo mismo sucede con aquellos trabajos cuyo eje de estudio ha sido la pobreza. La antigua definición de pobreza, entendida como carencia de ingresos, dio lugar, progresivamente, a un estatuto mucho más complejo de carencia, incertidumbre y riesgo. Es por eso que observamos una “complejización” de la problemática social —que excede al tema de la pobreza— y frente a la cual conceptos como el de vulnerabilidad social parecen más adecuados para entender la nueva realidad social.

En este punto vemos que los enfoques distributivos o los de pobreza —al menos aquellos que insisten en plantear la pobreza como un concepto unívoco— no nos proveen de herramientas conceptuales apropiadas para entender la nueva configuración social y, de esta manera, facilitar el diseño de políticas públicas y programas destinados a reducir las desigualdades sociales.

En la actualidad, nos enfrentamos a un mundo de riesgos, incertidumbres y postergaciones que determinan hogares vulnerables en sentido amplio: no sólo por cuestiones relativas al ingreso (foco puesto en los estudios sobre distribución del ingreso y pobreza) sino por otras cuestiones tales como las brechas de calidad en el acceso a servicios básicos. Como plantea Guillermo Pérez Sosto (Novick y Sosto, 2008) “en la actualidad tres conceptos podrían describir el núcleo duro de nuestra cuestión social: precarización, desprotección y abandono” (p.18). Eso no implica, tal como comenta este autor, que otros temas que otrora ocuparon el núcleo de la cuestión social como son la miseria y la pobreza deban “dispersarnos de un enfoque más riguroso de las tensiones y contradicciones que atraviesa la sociedad” (p.18).

Por lo expuesto creemos que el enfoque más adecuado para analizar la situación de las personas y hogares, en la actualidad, lo encontramos en el de vulnerabilidad social en tanto concepto de síntesis del universo laboral contemporáneo que incluye una gama amplia de dimensiones y, si bien está íntimamente relacionado con el tema de la pobreza, la excede. Se incorporan así al análisis segmentos poblacionales que no serían considerados pobres si sólo se tomaran en cuenta sus ingresos pero que no dejan, sin embargo, de ser vulnerables. Como postula Golovanevsky (2007, p. 19) en un contexto de creciente incertidumbre “la noción de vulnerabilidad aparece como una forma pertinente de abordar teóricamente las nuevas realidades, complementando a la noción de pobreza como herramienta analítica para la comprensión de los fenómenos sociales”.

#### **ARGUMENTOS PARA UNA PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA: TENDENCIAS Y CONTRA TENDENCIAS EN LOS CICLOS HISTÓRICOS**

Es extenso e intrincado el debate acerca del carácter de las leyes que rigen la dinámica económica y el movimiento social. No es este, por lo demás, el motivo del presente artículo pero bien vale, en razón del curso prospectivo del razonamiento que proponemos, una brevísima introducción. El carácter esencial de las leyes que rigen la dinámica económica y social es su curso tendencial, no se caracterizan por una mecánica relación causa-efecto. En el mundo de la física, un estímulo se compadece con cierto tipo y sólo cierto tipo de resultados probables, universo delimitado y pre-definido. En el mundo social, los estímulos (las causas) muchas veces se evaporan en la retorta social en la que interactúan voluntades dispersas que erosionan, dilapidan, solapan o, simplemente, contrarrestan los efectos presumiblemente esperados. La miríada de voluntades dispersas, observadas como productos de ciudadanos o productores, miembros de cierta organización política o partícipes de determinada sociedad civil, producen resultados tangibles pero al estilo de los aglomerados: capas superpuestas y entrecruzadas en donde el origen perdió consistencia, en donde el punto de partida no encierra posibilidades únicas y excluyentes en materia de plataformas de llegada.

Los cursos tendenciales son cursos probables, rumbos posibles, orientaciones básicas que no garantizan la percepción anticipada del resultado final; es la dirección básica del movimiento, su orientación esencial, pero no encierra el diseño anticipado del producto, la teleología anticipada del resultado. Cuando nos remitimos a diferenciar períodos históricos en materia de dinámica y estructuras económicas (disculpas anticipadas por la

simplicidad aparente del argumento) estamos, al propio tiempo, aludiendo a la necesidad de identificar aquellas tendencias básicas que caracterizan un período frente a otro, un momento histórico en relación con otro, un ciclo referido a otro ciclo. Los períodos históricos se caracterizan por la vigencia tendencial de ciertas normalidades, de ciertas regularidades, que construyen su diferencia “específica” frente a otros: allí reside su peculiaridad, su singularidad.

En esta perspectiva, es posible observar que lo que la literatura denominaba “modelo sustitutivo de importaciones” aludía, en una perspectiva conceptual más amplia, a un verdadero modelo de autonomía capitalista que reconocía su período de vigencia desde la finalización de la segunda guerra hasta mediados de los setenta. La normalidad de la expansión y el crecimiento capitalista a partir de ese momento fue denominada, por contraste, “sustitución de exportaciones”, proceso que definía, con mucha claridad, que el elemento esencial del cambio histórico se anudaba en una nueva relación con la economía mundial. Del modelo de autonomía con un Estado Nacional extenso y calificado en términos de bisagra con el mundo, comenzaba a perfilarse una regularidad caracterizada por el desmantelamiento del aparato estatal con pérdida progresiva de funciones y habilidades. Las nuevas tendencias se articulaban en torno a un fenómeno que comenzaba a ser dominante: la globalización, la integración capitalista a escala mundial, la consolidación de un capitalismo financiero que ningún Estado Nacional podía controlar. Los antiguos aparatos estatales, las elaboraciones nacionales de políticas económicas autónomas y el esfuerzo por la protección de fronteras como límites para preservar escenarios de valorización controlados, comenzaban a ser disfuncionales. Las nuevas tendencias señalaban el rumbo de la des-estatización, las privatizaciones, la desregulación de los mercados incluyendo el mercado de trabajo, la descentralización, etc.

De la homogeneidad propia de los agentes sociales, resultantes del período sustitutivo, comenzaba a florecer una heterogeneidad creciente: nuevos actores, nuevos agentes, mayor complejidad en términos de estructura social y representación política, social y sindical. Según lo comenta Luis Enrique Alonso (2005, p. 75), desde la óptica del gasto y el consumo, “...los denominados procesos de globalización han tenido, básicamente, una doble repercusión en las normas de consumo... han desarrollado un segmento de población claramente vinculada con la citada economía global (nuevos productos, nuevas tecnologías, movilidad internacional, alto nivel adquisitivo, alto capital relacional, etc.). Por otro lado, se han incrementado los sectores de la población (y los territorios) que acumulan los costes sociales, adaptando sus estilos de vida defensivamente a una re-mercantilización generalizada.” En la misma línea de pensamiento, Bauman (2003, p. 28) diría que “...lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla...”

La tendencia dominante, central de ese nuevo período fue, sin duda, la globalización, esa propensión sistemática del capital a someter el mundo como almacén de fuerzas productivas, a destruir barreras, a doblegar estructuras productivas domésticas. Es indudable que dicha tendencia genera contra-tendencias, estímulos y comportamientos reflejos que tienden a paralizar los efectos esenciales de la dirección básica del movimiento. Frente a la globalización todavía podemos apreciar fuertes arrebatos nacionales hacia el proteccionismo. Los estados nacionales disputan su derecho a existir y frente a la globalización las economías nacionales defienden su singularidad, su especificidad.

En dicha contradicción, en la dinámica de dicho conflicto, sin embargo, no se debe perder de vista que el rumbo general, más allá de resistencias, voluntades opuestas, diseños estratégicos alternativos, sigue siendo la globalización entendida como movimiento envolvente del capital orientado a la constitución del mercado mundial como patrón de referencia esencial de los comportamientos económicos y sociales. Y ello es así, no por un comportamiento intermitente sino, por el contrario, por el dato objetivo de que no hay fronteras nacionales que puedan albergar, sin fractura, el enorme incremento de la productividad y, paralelamente, el gran crecimiento demográfico con poblaciones que se incorporan al consumo y que disputan accesos a servicios esenciales del tiempo histórico. Es necesario evaluar el impacto ejercido sobre los patrones nacionales de acumulación capitalista de la posguerra, pensando ahora en el escenario económico social regional latinoamericano así como captar la visión del largo plazo y, asociado a ello, la idea de estructura, del soporte esencial en la generación de ingresos y condiciones de vida de la población. Lo que está en juego es el propio desarrollo del capitalismo, pensado para situación de periferia y para espacios de desarrollo y crecimiento que no son el centro de la economía mundial. Nos enfrentamos a procesos que destruyen la homogeneidad del antiguo capitalismo, aquel caracterizado por la expropiación de población agraria y campesina y la generación de puestos de trabajo atados a la relación asalariada convencional, vinculada a la vez al desarrollo de ciudades y al crecimiento de servicios ciudadanos para masas importantes de población que eran trasladadas de su antiguo medio rural a centros urbanos en franco proceso de expansión.

El capitalismo de los últimos cincuenta años no se asienta en esos parámetros de referencia. Al contrario, crece mucho más en la diversificación de la generación de ingresos, en la metamorfosis de la relación asalariada, en la expansión de las fronteras del crecimiento con el mercado mundial como verdadero artífice del crecimiento y la acumulación a escala mundial. Cambió el territorio de la producción —hoy es el mundo como un todo—, cambiaron los actores sociales, trabajadores segmentados en razón de la expansión del conocimiento científico y la aplicación masiva de la tecnología a la producción, cambió la propia relación entre gerencia y propiedad en el sentido de que hoy los dueños son tenedores de acciones pero no necesariamente organizan y programan el propio proceso de trabajo y producción de bienes y servicios.

El tránsito del “capitalismo autónomo” de la inmediata posguerra al “capitalismo integrado” que comenzaba a desplegarse a mediados de los '70 afectó fuertemente el mundo laboral y, en consecuencia, a las instituciones clásicas de la protección y la seguridad social. Serán, sobre todo, los '90 del siglo pasado, la década de la desregulación, de la prédica de creciente flexibilidad, de la privatización de las relaciones laborales en el sentido de la re-mercantilización de la fuerza de trabajo. El mundo laboral, el mundo de los efectivamente empleados, comenzaba a sentir el peso de la fragmentación, de la dispersión de posiciones y salarios, de la creciente heterogeneidad retributiva. A partir de allí se produciría la desarticulación de las relaciones laborales tradicionales, el aumento del desempleo, el quiebre de la relación salarial, la tan mentada flexibilización laboral, la precarización en la estabilidad laboral y en las condiciones laborales<sup>1</sup>.

---

1 Ver Novick, Lengyel *et al.*, (2009) para un análisis detallado de las políticas económicas —con especial énfasis en las políticas laborales— implementadas durante la ISI, durante los noventa con la puesta en



Es esta modificación del cuadro tendencial la que contribuye a explicar el cambio en el régimen de protección social. Según Novick, Lengyel *et al.*, (2009) durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) la provisión de la protección social estuvo ligada al régimen de seguridad social de carácter contributivo en un contexto de cuasi pleno empleo. Este último no es un dato menor ya que nos habla sobre la cobertura del sistema, su extensión y profundidad, a pesar de que los mismos autores califican a las prácticas de protección social de dicho período como de “universalismo restringido”, ya que se presentaban ciertas limitaciones en cuanto a su alcance: los trabajadores rurales y los precarios no estaban cubiertos y resultaba evidente una alta evasión de los trabajadores autónomos (Lengyel y Novick, 2008). Este sistema se articulaba además en torno a la provisión de servicios básicos universales —principalmente educación, salud y fondos de alimentación y vivienda— por parte del Estado. En resumen, “se trataba de un régimen de protección social basado en el principio de la solidaridad intra e inter generacional, con tendencia generalista, un grado considerable de desmercantilización de los servicios y prestaciones de carácter integral. El gasto público social era elevado en relación con el PBI, ubicándose entre los primeros puestos de la región latinoamericana” (Novick, Lengyel *et al.*, 2009, p.260). A partir de mediados de los setenta y, especialmente durante los noventa, la situación se modificó por el impacto que las diferentes políticas económicas implementadas tuvieron en el régimen de empleo y en el sistema de protección social. Especialmente en los noventa, se llevó a cabo una reforma del régimen de bienestar heredado de la ISI por medio de los procesos de desregulación, descentralización y privatización. Se produjo un giro hacia formas de gestión individual de los riesgos sociales, rompiendo con el principio de solidaridad intra e inter generacional de la etapa anterior. Se verificó el cambio del rol del Estado en su responsabilidad de facilitar el acceso a la protección social de todos los ciudadanos, rol que fue suplido por el mercado. Predominó la idea de focalizar las políticas sociales en la atención de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables (la lógica era reducir el gasto social), se redujo la cobertura y disminuyó la calidad de los servicios básicos prestados<sup>2</sup>. En tres ejes se materializó la reorientación en el campo de la protección social: reforma previsional, reforma del sistema de salud y descentralización del sistema educativo. Como era de esperar, la reorientación del régimen de protección social tuvo su correlato en la evolución del gasto público social, tanto en lo que hace a su magnitud como a su composición (Novick, Lengyel *et al.*, 2009).

En otra contra tendencia, observamos que el capitalismo latinoamericano de los últimos años, ingresado en un nuevo ciclo expansivo explicado por el precio de materias primas y la persistente demanda mundial de sus productos básicos, y en el caso particular de la Argentina por una serie de políticas económicas del orden doméstico, emergió un debate acerca del rol y la articulación del Estado no sólo como generador de empleo sino

---

marcha de las políticas de corte neoliberal y luego de la crisis de 2001-2002, momento a partir del cual se implementó un nuevo conjunto de políticas económicas.

2 Aunque Roca, Golbert y Lanari (2012) marcan una distinción entre las políticas focalizadas de la década del noventa cuya lógica consistía en concentrar el esfuerzo en los grupos más vulnerables (niños, adultos mayores, enfermos, etc.) dada la escasez de recursos y las políticas focalizadas del 2003 para acá donde se presentan como una herramienta necesaria para corregir situaciones de desigualdad de determinados colectivos sociales. Las últimas se insertan dentro de un sistema de protección social más integral que se sustenta sobre la base de derechos sociales universales. No es que se pasa de la focalización a la universalización sino que la focalización se piensa en tanto como condición necesaria para la universalización.

también en tanto proveedor de bienes y servicios básicos para la población, en un claro y decidido empuje intervencionista orientado a satisfacer la demanda de algunos sectores en materia de protección y seguridad social.

Este fenómeno puede apreciarse claramente en la etapa de recuperación posterior a la crisis de 2001-2002 con la centralidad que vuelve a ganar el empleo como tractor de la inclusión social y dador de derechos sociales. Específicamente, el régimen laboral que se implementa a partir del 2003 se centra en tres pilares: recuperación de las instituciones de trabajo, políticas de ingresos y políticas de empleo (Novick, Lengyel *et al.*, 2009). Esto repercutió directamente en la inclusión de muchos trabajadores al sistema contributivo a través de la generación de empleo en el sector formal. Por otra parte, respondiendo al rol más protagónico del Estado, se observaron iniciativas orientadas a mejorar el régimen de protección social, lo que se cristalizó en cuatro esferas: transferencia de ingresos de carácter no contributivo<sup>3</sup>, régimen previsional, salud y educación (Novick, Lengyel *et al.*, 2009). Esto sin duda ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad pero, como mencionamos anteriormente, en este cambio de tendencias es posible observar la “agregación” de nuevos temas que surgen ni bien se pretende analizar el núcleo de la cuestión social. En particular, cabe notar que a pesar del renovado empuje en materia de protección y seguridad social, se consolida la restricción evidente de que tanto el mercado laboral formal como la posibilidad de contribuir, son sólo una parte del universo laboral de los individuos. Además se registran diferencias sustanciales en el mercado de trabajo en lo que respecta a las condiciones de inserción laboral, en la generación de ingresos y en el acceso —así como en las brechas de calidad— a bienes y servicios sociales. Todo ello se traduce, para ciertos sectores de la población, en una percepción de inseguridad, desprotección y desamparo.

Dado lo planteado en el párrafo anterior, podemos concluir que la falta de empleo formal y, por ende, la alta incidencia de las ocupaciones “informales”—al no estar cubiertas por la seguridad social— atenta sobre la protección que estaba garantizada por los mecanismos propios del régimen de seguridad social y de las regulaciones laborales. Esto hace imperante la necesidad de asegurar transferencias de ingresos que no se encuentren atadas a la situación laboral. Por otro lado, es necesario que más allá del tipo de inserción laboral y de las brechas de ingresos se asegure el acceso universal a bienes y servicios básicos de calidad. Todo esto ha propulsado un debate acerca de la financiación de la protección y seguridad social, ya sea en su porción contributiva como no contributiva<sup>4</sup>. Visto desde los capitalismos nacionales el proceso es aún más complejo y plagado de dudas y acechanzas en la medida en que hay que imaginar los efectos del mercado y el comercio mundiales sobre las condiciones de despliegue y crecimiento de economías nacionales, aún frágiles y sometidas a efectos e impactos no deseados desde el punto de vista del ciclo económico mundial. Este no es un tema menor. Un texto reciente de CEPAL, FLACSO, UN-DESA (2011) titulado *Vulnerabilidad económica externa, protección*

3 Primero con programas sociales como el Programa Jefes del 2002 (PJ) y luego con programas de transferencias condicionadas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) implementado en el año 2009 mediante el Decreto 1602/09.

4 Debate que se instala no solo para los países en desarrollo sino también para los países desarrollados donde se promueve, desde las agencias de Naciones Unidas, la necesidad de instaurar un piso de protección social como respuesta a la crisis económica y financiera del 2008 (Roca, Golbert *et al.*, 2012).

*social y pobreza en América Latina* incorpora estos temas y plantea la necesidad de que los gobiernos comprendan las relaciones entre políticas macroeconómicas, ocurrencia de choques externos y los sistemas de protección social con el objetivo de diseñar políticas públicas y de protección social que reduzcan el impacto de eventos externos adversos en las poblaciones que viven en condición de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad.

## **AVANCES Y LIMITACIONES DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL A LA LUZ DE LOS CAMBIOS EN EL DESARROLLO CAPITALISTA**

Aunque nos referiremos a lo largo de esta sección a los estudios sobre la problemática social, haremos un breve repaso de los estudios distributivos y de pobreza ya que en torno a estos dos grandes temas se produjo la mayor literatura para el caso argentino. Cabe aclarar que no abordaremos, más allá de su conexidad, otros conceptos relacionados sin dudas a estos como ser marginalidad, exclusión social, cuya preeminencia estuvo vinculada a un momento y un contexto histórico particular distinto del actual<sup>5</sup>.

Este breve repaso sobre los distintos estudios que se aproximaron a la problemática social para el caso de la Argentina —con sus diferentes abordajes conceptuales, metodológicos y bases informativas— nos permitirá tener una mayor comprensión no sólo sobre la relación entre reflexión conceptual, realidad histórica y límites puestos a estos abordajes por la disponibilidad de información sino también sobre los avances y restricciones de los diferentes acercamientos en pos de estudiar la problemática social. Es en este marco donde se explica el surgimiento de otros enfoques dadas las limitaciones de los enfoques previos que daban cuenta de la problemática social a la luz de un nuevo patrón de desarrollo. Esto no quiere decir que la llegada de nuevos abordajes como el de la vulnerabilidad social —como lo veremos en la sección siguiente— no tome en cuenta abordajes previos (los podríamos pensar como complementarios) o más abarcadores. De lo que se trata es de una ampliación y complejización del mapa conceptual dada la nueva realidad histórica.

### **La literatura sobre distribución del ingreso**

Si analizamos los estudios que se aproximaron a la problemática social tomando como eje la distribución del ingreso se observa que los dos tipos más estudiados en la literatura argentina han sido la distribución funcional (distribución primaria) y la distribución personal o por niveles o estratos (distribución secundaria). En la actualidad, la distribución del ingreso más estudiada es la personal, la cual se vincula en mayor medida a investigaciones relacionadas con el bienestar de los individuos. Con anterioridad, ese lugar lo ocupó la distribución funcional. Cabe mencionar, sin embargo, que a partir de algunos trabajos escritos en los albores del siglo XXI se pretende volver a instalar en la literatura la importancia de estudiar la distribución funcional del ingreso, señalando su distancia así como su íntima complementariedad con la distribución personal<sup>6</sup>.

5 Ver Villa (2001) donde explica las diferencias entre los conceptos de marginalidad, exclusión social y vulnerabilidad social.

6 Ver Graña, Kennedy *et al.*, 2005; Lindenboim, Graña *et al.*, 2005; Lindenboim, 2006; Lindenboim, 2008; Panigo, Toledo *et al.*, 2008, entre otros.

En los artículos escritos para el período 1950-1975, el contexto histórico se resumía en al menos cuatro rasgos esenciales: vigorosa ampliación del aparato estatal, fuerte crecimiento de la organización obrera impulsada desde el mismo Estado, expansión de la industria manufacturera con fuertes estímulos crediticios y de precios, y acentuación de un modelo sustitutivo de importaciones con fuerte desarrollo de un capitalismo pretendidamente autónomo, en consonancia con la fractura de la economía mundial manifestada de manera significativa en el período de entreguerras. Este basamento histórico condicionaba la interpelación teórica en torno al tema distributivo: la emergencia de un movimiento obrero organizado favorecía el relevamiento esencial del cálculo agregado de la participación de los asalariados en el producto, es decir, la distribución funcional del ingreso haciendo uso esencialmente de la información publicada por el Banco Central de la República Argentina con información para el período 1950-1973 (BCRA 1975)<sup>7</sup>.

La conclusión general más significativa de los trabajos que analizaron la distribución funcional del ingreso en la Argentina para el período 1950-1980 apuntó principalmente a la reducción de la participación agregada de los asalariados en el ingreso total (Monza, 1973), (Diéguez y Petrecolla, 1974), (De Pablo, 1977), (Orsatti, 1983). Estudios más recientes muestran que esa tendencia a la baja se mantuvo durante la década del ochenta y del noventa y recién a partir de los albores del siglo XXI se observa un quiebre en la tendencia y hasta una “leve” recuperación en la participación de los asalariados en el ingreso total (Panigo, Toledo *et al.*, 2008).

Con altibajos, el ciclo económico y político marcado a fuego por la irrupción del peronismo en la historia del desarrollo capitalista de la Argentina, tenderá a cambiar con el golpe militar de 1976 que planteó estrategias diferentes para cada una de las características esenciales del modelo sustitutivo o de capitalismo autónomo. El golpe militar, con su secuela de terrorismo, persecución y muerte, inaugura un período que marca un quiebre esencial: progresivo debilitamiento del rol del Estado, apertura económica indiscriminada, reforma financiera y fuerte modificación de la estructura del régimen de acumulación con disminución del peso relativo de la industria, crecimiento de los servicios y fuerte integración al mercado mundial.

Era el fin del modelo de desarrollo centrado en el Estado con industrialización vía sustitución de importaciones. Uno de los efectos esenciales del llamado “Proceso de Reorganización Nacional” fue el debilitamiento social y político de la clase obrera organizada, una creciente fragmentación de la unidad social de clase asentada sobre la des-industrialización, la dispersión salarial y el cambio del régimen de acumulación centrado sobre la industria manufacturera. Crecerá la desigualdad, serán otros tiempos desde el punto de vista del debate conceptual: a partir de aquí, se producirá un vacío en la producción de trabajos sobre distribución funcional y los estudios se concentrarán en la distribución personal del ingreso, señalando la evolución de la desigualdad así como las posibles causas detrás de estos fenómenos.

En el caso de la distribución personal existe un amplio consenso en la literatura acerca del empeoramiento progresivo de la distribución del ingreso desde mediados de los

---

7 Antes de eso, la otra publicación oficial con datos para poder llevar a cabo este tipo de análisis se remonta a 1955 y estuvo a cargo de la Secretaría de Asuntos Económicos para el período 1935-54.

'70 (Altimir, 1986), (Beccaria y Orsatti, 1986), (Beccaria, 1991). Esta creciente y persistente desigualdad reconocerá dos momentos particularmente importantes y conflictivos, la hiperinflación de 1989 y la crisis de fines del 2001, comienzos del 2002. A partir del 2003 la desigualdad se ha reducido pero sigue siendo elevada para los estándares históricos argentinos.

La fuente de información para este tipo de enfoque reconoce diferentes momentos a lo largo del tiempo. En un primer momento, las primeras estimaciones sobre la distribución del ingreso de los hogares por niveles se publicaron en un trabajo conjunto CONADE-CEPAL (1965)<sup>8</sup> en el cual se presentaron las mediciones para los años 1953, 1959 y 1961<sup>9</sup>. Posteriormente los autores se basaron en diversas encuestas como la Encuesta de Presupuesto de Consumo (1963), la Encuesta de Empleo y Desempleo (1970), la Encuesta de Gas del Estado (1972), entre otras. Esto recién se modificó con la implementación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) en los albores de la década del 70, ya que a partir de allí los autores recurrirían a la misma como fuente de información principal para trabajos sobre distribución personal de ingreso.

En conclusión, es evidente, en el caso de los estudios distributivos, que los límites de la reflexión teórica obedecían no sólo a la realidad concreta que se pretendía explicar sino también a las restricciones puestas a estos abordajes por la disponibilidad de información. Ese vacío que se produjo en los estudios sobre la distribución funcional a partir de mediados de la década del '70 respondió a que el universo sobre el que se trabajaba acotado (incrementos de la subocupación y desocupación) y más heterogéneo en su interior (flexibilización laboral, precarización en la estabilidad laboral y en las condiciones laborales) y a la falta de información ya que el último dato oficial sobre el sistema de Cuentas Nacionales correspondió a la publicación del Banco Central de la República Argentina con información para el período 1950-1973 (BCRA, 1975).

### Los estudios sobre la pobreza

Si hacemos una revisión de la literatura en torno a la conceptualización y la medición de la pobreza, vemos que, tal como lo comenta Filgueira (2001), el tratamiento de los problemas de pobreza y por extensión, de indigencia, experimentó una evolución favorable que cristalizó —hacia fines de la década del '50 y principios de los '60— en la proliferación de una serie de conceptos, índices e indicadores que procuraron representar el fenómeno de la pobreza así como la evolución del bienestar de los sectores más carenciados. El autor destaca que la línea de pobreza —una aproximación unidimensional por ingresos— se convirtió en una medida de amplia difusión y de mayor comparabilidad

8 Tres años más tarde, en 1968, en base a la información provista por este estudio conjunto, la CEPAL publicó otro estudio sobre distribución del ingreso en la Argentina. Tal como comenta Norberto González (2001) "La distribución del ingreso fue un asunto de creciente preocupación para Prebisch y la CEPAL desde la década del cincuenta, marcando una diferencia con la teoría convencional, la cual prestaba poca atención a esta cuestión porque basaba sus ideas en el principio de que en una situación de equilibrio, la redistribución no podía mejorar el ingreso de una persona sin afectar el ingreso de otra" (traducción del autor) (p.108).

9 Es importante aclarar que no es que no hubiera antecedentes en la materia, sino que, tal como lo comentan Beccaria y Orsatti, este emprendimiento fue el primer trabajo de "largo aliento" sobre distribuciones personales (y familiares) para 1953, 1959 y 1963, para lo cual se recurrió a información proveniente de distintas fuentes por falta de una fuente estadística de información única (Beccaria y Orsatti, 1986, p. 5).

que, sin pretender explicar el fenómeno, permitió clasificar a los individuos u hogares en la dicotomía pobre-no pobre. Posteriormente, la construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) —otra forma alternativa de conceptualizar y medir la pobreza— apoyado en un conjunto de indicadores de bienestar social, permitió un considerable avance en la captación del fenómeno de la pobreza debido a su desagregabilidad, tanto dimensional como territorial. El índice de NBI aparecía como un complemento a la medición de pobreza definida por una línea, pero presentaba además la ventaja de ser una medida más estructural y menos volátil.

En el caso de los estudios que tratan el tema de la pobreza para el caso argentino se observa que existe una amplia literatura en torno a la incidencia (utilizando líneas de pobreza o índices como NBI), características y —en menor medida— aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con los diversos métodos de medición de la misma. Como es de esperar, los resultados difieren (nivel y evolución) poniendo en evidencia el impacto que las decisiones metodológicas (corrección de ingresos, líneas de pobreza absolutas o relativas, tipos de índice, etc.) tienen sobre los mismos (Crosta, 2001). También han proliferado estudios que se aproximan al tema de la pobreza desde un punto de vista dinámico (Paz, 2005), (Cruces y Wodon, 2003), (Beccaria y Maurizio, 2006), (Maurizio, Perrot y Villafañe, 2008). Estos estudios son más bien recientes y se diferencian de la mayoría de los estudios que hacen uso de información estática.

Si hacemos una revisión de la incidencia de la pobreza, se observa una tendencia creciente en la década del ochenta con un pico al final de la década explicado por la hiperinflación y luego una caída que se extendió hasta 1994. Se inicia desde allí un ciclo regresivo caracterizado por un continuo incremento en los niveles de pobreza en las diferentes fases del ciclo, ya sea con crecimiento económico sostenido ya sea en recesión económica. Ese ciclo terminó en la debacle de diciembre del 2001 con una crisis económica y social de una magnitud inusitada donde se alcanzarían los peores índices de pobreza. En el segundo semestre del 2002 la incidencia alcanzó a más del 50% de la población marcando un récord histórico. A partir de allí se observó una tendencia a la baja, la pobreza se redujo a la mitad entre el 2003 y el 2006 pasando del 54% en el primer semestre del 2003 al 26,9% en el segundo semestre del 2006; a partir de allí siguió disminuyendo pero a una tasa más moderada (Maurizio, Perrot, Villafañe, 2008, p.8).

Para concluir podríamos decir que si bien la línea de pobreza como el NBI fueron y son una referencia obligada en la literatura sobre pobreza y problemática social también resultan insuficientes para analizar los aspectos más dinámicos del fenómeno de la pobreza y para poder establecer nexos con sistemas conceptuales o teorías más generales. Esta carencia es la que habría incentivado la búsqueda de otras categorías conceptuales que permitieran captar la heterogeneidad, transformación y dinámicas endógenas del fenómeno de la pobreza (Filgueira 2001, p. 7). Como supiera decir Katzman «Aunque el análisis tradicional de la pobreza y de las necesidades básicas no desconoce la importancia de ciertos activos, como por ejemplo, del capital educativo o el empleo, el hecho de poner la mira en los resultados (pobreza, indigencia, etc.) opera en desmedro de una consideración independiente y específica de la lógica de reproducción de los activos» (Katzman, 2000, p. 9).

En este sentido los trabajos de Moser y compañía con el desarrollo del *asset-vulnerability-framework* aparecen como un momento bisagra donde si bien se sigue estudiando el

fenómeno de la pobreza se lo hace desde otro lugar que excede la dicotomía pobre-no pobre al incorporar la noción de activos y vincular pobreza con los activos de los hogares para describir cuán vulnerables son los hogares (Moser, 1998).

Como sostiene Filgueira “el concepto de vulnerabilidad ha venido a recolocar el debate sobre la problemática social. El concepto hace su aporte en tanto escapa a la dicotomía pobre-no pobre, proponiendo la idea de configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente, o poco proclives a mejorar su condición), las cuales pueden encontrarse en sectores pobres y no pobres” (Filgueira, 2001, p. 7).

## VULNERABILIDAD SOCIAL

¿Por qué creemos que el enfoque de vulnerabilidad social<sup>10</sup> puede ser un enfoque apropiado para abordar la problemática social contemporánea?

Para aquellos propulsores del enfoque de la vulnerabilidad social, la visión tradicional de la pobreza así como otros puntos de vista sobre desigualdades sociales aparecen como enfoques insuficientes para explicar la problemática social dado el nuevo patrón de desarrollo de la región latinoamericana caracterizado por la incertidumbre y la inseguridad. El objetivo de sus propulsores era avanzar con un enfoque alternativo que superara las debilidades teóricas de los estudios de la pobreza los cuales aparecían más bien descriptivos y estáticos (CEPAL, 2001). Por el contrario, el concepto de vulnerabilidad social se presentaba como un concepto capaz de caracterizar las diferentes situaciones de la problemática social de la realidad latinoamericana. Una problemática social que además de su extensión y profundidad, se caracterizaba por su multidimensionalidad y multicausalidad (Repetto, 2010).

Como mencionamos anteriormente, el primer enfoque sobre vulnerabilidad donde se incorporó la noción de activos fue en el llamado “marco de activos-vulnerabilidad” o su denominación en inglés el *asset vulnerability-framework* desarrollado por Caroline Moser (1998) el cual permitió vincular pobreza con vulnerabilidad. Moser se encontraba trabajando en ese momento en el Banco Mundial y una de sus preocupaciones radicaba en mejorar los programas anti-pobreza. Este enfoque incorpora al análisis de la pobreza los activos (tangibles e intangibles) de los hogares y las comunidades. Esencialmente, el objetivo de Moser radicaba en definir la condición humana en términos de lo que los individuos tienen y la capacidad para hacer uso de dichos activos productivamente, no tomando como punto de partida la carencia o la indisponibilidad. Moser distingue entre activos tangibles (trabajo, capital humano y vivienda) y activos intangibles (relaciones en el hogar y capital social) y marca una diferencia entre pobreza y vulnerabilidad (Moser, 1998, p. 1). Su visión nos provee entonces de un marco conceptual que permite un mejor entendimiento de lo que se entiende por pobreza y vulnerabilidad.

Carlos Filgueira señala 5 aspectos positivos de este enfoque: (1) los sociólogos lo recibieron muy bien porque implicó un corte con el paradigma económico dominante; (2) se amplió el espectro de los activos considerados necesarios para que un individuo funcione

---

10 La noción de vulnerabilidad no es nueva y se ha hecho uso de ella en varias disciplinas, para más detalle ver CELADE, 2002.

en sociedad, yendo más allá de la idea de capital social para incorporar otros activos como ser aquellos provenientes de los regímenes de bienestar; (3) se extendieron los instrumentos en el ámbito de las políticas sociales (incluyendo instrumentos no monetarios); (4) su aplicabilidad no se limita solamente a los estudios sobre pobreza ya que puede ser aplicado a diversas configuraciones dentro del amplio rango de estudios sobre estratificación social; (5) proveyó una interconexión entre diferentes disciplinas, principalmente entre la economía y las otras ciencias sociales (Filgueira, 2001, p. 2). Basados en este enfoque, las políticas anti-pobreza deberían apuntar a adquirir, aumentar y movilizar los activos que poseen los grupos vulnerables y asegurar que puedan hacer uso de estos activos productivamente.

El otro enfoque, como ya dijimos, concretado para la realidad social latinoamericana es el Enfoque AVEO (Kaztman y Filgueira, 1999), (Kaztman, 2000)<sup>11</sup>. Los autores incorporan la noción de activos de Moser, pero plantean que los recursos a disposición de los hogares no pueden ser valuados independientemente de la estructura de oportunidades (dada por el mercado, el Estado y/o la sociedad) a la cual los hogares tienen acceso. Por estructuras de oportunidades los autores entienden la probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Sobre la base de este desarrollo conceptual los autores proponen un nuevo enfoque para entender la vulnerabilidad de los hogares. Primero, el nivel de vulnerabilidad de un hogar —entendido como la capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan— depende de tener los activos, lo que significa contar con los recursos necesarios para poder aprovechar las oportunidades que se le presentan en su medio. Segundo, los cambios en la vulnerabilidad de los hogares se pueden deber a cambios en los recursos de los hogares, o a cambios en la estructura de oportunidades, o a ambas.

Tal como lo manifiesta Villa (2001), “Por vulnerabilidad se entiende el riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad pueda ser lesionada o dañada a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubica o en virtud de sus propias limitaciones. La vulnerabilidad, tanto a escala de sujetos como de colectivos, se expresa de varias maneras. Alude a la perplejidad de los actores frente a los cambios originados en el entorno, como sucede con el aparente desamparo institucional que ocurre cuando el Estado hace abandono de algunas de sus funciones en el campo de la protección a sus ciudadanos. Alude también a la debilidad de dichos actores para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presentan, como sucede cuando sus atributos no los habilitan para acceder a determinados empleos. Alude, asimismo,

---

11 El desarrollo del concepto de vulnerabilidad social también fue incorporado por los organismos internacionales. Así vemos que a través de la Resolución 577 (XXVIII de la CEPAL (2000) se encomienda al CELADE la presentación de un documento sobre “Vulnerabilidad social” en el próximo período de sesiones de la CEPAL a llevarse a cabo en el año 2002. Un paso previo a la preparación de dicho documento fue un informe de la Reunión de Expertos basado en un seminario internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en Santiago de Chile el 20 y 21 de junio de 2001 (CEPAL, 2001). Finalmente el documento resultante se llamó “Vulnerabilidad socio-demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas” (CELADE, 2002). En la misma línea, el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo lanzó un Proyecto de Investigación sobre “Los activos y recursos de los pobres en América Latina”. Los resultados del proyecto fueron un capítulo introductorio elaborado por Attanasio y Székely seguido de seis estudios de caso para Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. Estos estudios fueron presentados en la revista *Trimestre Económico*, publicada por Fondo de Cultura Económica en Attanasio y Székely (1999).



a las dificultades que encuentran los actores en el diseño de estrategias que les permitan hacer uso de sus atributos para lograr mejoras en sus niveles de bienestar” (Villa Miguel, 2001, p.3-4)”.

Según el informe de la reunión de expertos de la CEPAL (2001), sus integrantes acordaron —una vez que se habían revisado los diferentes abordajes conceptuales sobre vulnerabilidad— la necesidad de incluir tres categorías analíticas en el examen de la misma: “i) los activos físicos, financieros, humanos y sociales de los individuos, hogares y comunidades; ii) los conjuntos de oportunidades procedentes del entorno social, constituido por el Estado, el mercado y la sociedad, y iii) las estrategias que desarrollan individuos, hogares y comunidades para movilizar sus activos y responder a los cambios externos” (CEPAL, 2001, p. 6). La riqueza del concepto radica, además, en que permite captar situaciones de vulnerabilidad en el presente o futuras, dadas las condiciones presentes que exceden la dimensión de los ingresos (para incluir otras como ser acceso a condiciones habitacionales, educativas, laborales, previsionales, etc.) al tiempo que permite abordar el objeto de estudio teniendo en cuenta el individuo, el hogar o la comunidad.

Finalmente, con este enfoque centrado en la vulnerabilidad de los hogares, se concreta un concepto apto y útil para definir nuevos cursos de acción en el campo de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular.

Según el informe de CEPAL (2001) “este marco analítico entraña grandes potencialidades para impulsar políticas públicas dirigidas a prevenir, reducir o eliminar las debilidades internas de los actores y las adversidades de su entorno. Así, las posibilidades de intervención van desde el fortalecimiento de las capacidades de individuos, hogares y comunidades para beneficiarse de las oportunidades del medio externo y así disminuir los riesgos de un deterioro de las condiciones de bienestar, hasta la promoción de escenarios socioeconómicos proclives a la movilidad social ascendente en los que se atenúen los riesgos existentes en el entorno social y económico” (CEPAL, 2001, p. 6).

Si tomamos el enfoque de activos-vulnerabilidad de Moser vemos que se amplía el repertorio de instrumentos de política social ya que los cursos de acción no se limitarían a los activos tangibles tradicionales sino que se incluirían otros activos tangibles e intangibles como el capital social (Filgueira y Peri, 2004). Esta ampliación de instrumentos de política se hace aún más evidente al trabajar con el enfoque AVEO, ya que se incorporan al análisis no sólo los recursos a disposición del hogar y su capacidad de movilización sino también la estructura de oportunidades dada por el Estado, el mercado y la sociedad. En consecuencia, el objetivo radica no sólo en fortalecer los activos y capacidades en sentido amplio, sino también poder actuar sobre las oportunidades presentes en el Estado, el mercado y la sociedad.

Si abordamos las políticas dirigidas a los pobres veremos que se evidencia un cambio importante ya que en vez de poner el foco en la carencia de ingresos se prioriza la necesidad de contribuir a la dotación y movilización de recursos —especialmente aquellos considerados necesarios para que se haga un buen aprovechamiento de la estructura de oportunidades. Tener en cuenta el aprovechamiento de los mismos implica según Kaztman, (2000, p. 9) “poner el acento en la dinámica de la formación de diversos tipos de capital potencialmente movilizables y en las relaciones entre los mismos, así como en los procesos de pérdida, desgaste, o factores limitantes que impiden el acceso a las fuentes de reposición y acumulación de activos”.

Concentrarse en la carencia llevó a que las políticas tradicionales para combatir la pobreza se hayan reducido a atender una de las dimensiones que atentan contra la vulnerabilidad de los individuos/hogares, esto es, la correspondiente a los ingresos. Esto se evidencia claramente en el auge de los programas de transferencias monetarias directas. Sin desmerecer el impacto positivo que han tenido estos programas sobre el bienestar de los individuos, hay que reconocer que los mismos no resultaron suficientes ya que la problemática social actual exige insertar este tipo de políticas dentro de un sistema de protección social más integral (Repetto, 2010).

### **ENAPROSS: APORTES PARA UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL**

La información disponible en la ENAPROSS abre un mundo de aproximaciones empíricas a construir sobre el tema de la vulnerabilidad social sea a partir de analizar alguna o varias de las dimensiones que tienen impacto en la vulnerabilidad de los individuos y hogares. La ENAPROSS fue realizada sobre las 6 jurisdicciones de mayor población. La muestra es representativa a nivel provincial de la población residente en áreas urbanas de 5.000 habitantes o más y, adicionalmente, de cinco grandes aglomerados urbanos con población superior a 700.000 habitantes, según Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2001. Las jurisdicciones que integraron la muestra fueron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza; los grandes aglomerados fueron Gran Buenos Aires (con dominios de análisis de Ciudad de Bs. As. y 24 partidos del Conurbano), Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran San Miguel de Tucumán y Gran Mendoza.

No son muchos los trabajos para el caso argentino que haciendo uso del enfoque AVEO se hayan propuesto —a partir de datos cuantitativos o cualitativos— llevar a cabo una aproximación empírica al tema de la vulnerabilidad social. Uno de los trabajos para la realidad argentina lo encontramos en la tesis doctoral de Laura Golovanevsky (2007). En dicho trabajo la autora trabajó con las siguientes dimensiones de la vulnerabilidad: (1) Características socio demográficas. Composición y dinámica de las familias, (2) Hábitat, (3) Salud, (4) Educación, (5) Empleo e Ingresos y (6) Protección social. Para cada una de ellas definió indicadores y, para medirlos, utilizó datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2001 (ECV-2001), del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (CNPV-2001), de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de otras fuentes secundarias. La misma autora también plantea otra forma de aproximarse empíricamente al concepto de vulnerabilidad social, esta vez a través de la construcción de un índice de vulnerabilidad social (Golovanevsky, 2007). Otros autores, haciendo uso del enfoque optaron por ejemplo por analizar una política en particular. Un estudio, que se llevó a cabo dentro del ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es el de Ana Laura Fernández, Marianela Sarabia y Lucía Trujillo Salazar (2010) donde se abrió la “caja negra” de aquellos hogares beneficiarios de algún tipo de programa de transferencias monetarias directas —PTMD— (Programa Jefes de Hogar, Plan Familias por la Inclusión Social y Seguro de Capacitación y Empleo). Las

autoras hacen uso de información cualitativa con el objetivo de analizar los efectos de los PTMD en las dinámicas desplegadas al interior de las familias y su entorno comunitario para analizar cómo los hogares desarrollan y articulan sus estrategias para la reproducción y la transformación de su vida cotidiana.

Con el objetivo de contribuir a los estudios sobre vulnerabilidad social presentamos a continuación algunas de las dimensiones que se trabajaron en la ENAPROSS las cuales podrían servir para evaluar la vulnerabilidad de los individuos y/o hogares desde un punto de vista empírico. Presentaremos a continuación las siguientes dimensiones: (1) Hábitat, Vivienda y Hogar, (2) Educación, (3) Empleo e Ingresos, (4) Salud y (5) Transferencias, cada una de ellas con sus respectivos indicadores simples o compuestos, según el caso.

### **1. Hábitat, vivienda y hogar**

En el caso de la Argentina, la fuente de información por excelencia utilizada por los estudios que incorporan las dimensiones de hábitat-vivienda-hogar es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Las principales limitaciones de esta fuente de datos se refieren, por un lado, a su periodicidad ya que los mismos se llevan a cabo cada 10 años, y, por el otro lado, al número reducido de variables involucradas. Además de los censos, es posible utilizar la información proveniente de las Encuestas de Hogares que aunque no pueden brindar información geográficamente desagregada a la manera censal, si pueden brindar información para profundizar los estudios relativos al tema, permitiendo además, en la medida que la aplicación de la encuesta se repita, analizar tendencias y evoluciones del fenómeno en estudio.<sup>12</sup>

---

12 Para la medición de la situación habitacional de la Argentina se utiliza el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (1980,1991,2001, 2010), la Encuesta de Situación Habitacional llevada a cabo en la década del ochenta, el Proyecto "Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina" (IAIVA) generado en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en convenio con la Universidad Nacional de Quilmes (2007), la Encuesta Permanente de Hogares, y las contribuciones realizadas por la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo (MINURVI) en 2011.

I. Características del entorno en el que se localizan las viviendas:		
	Indicadores Simples	Indicadores compuestos
I.1. Tipo de traza (*)	Barrio de trazado urbano (*) Barrio Plan (*) Villa (de emergencia) o asentamiento (*) Country o barrio cerrado (*) Otro tipo de trazado (*)	No
I.2. Disponibilidad de servicios en la vía pública	Transporte público Calle de acceso pavimentada / empedrada Alumbrado público en al menos una calle de la manzana Teléfono público	No
I.3. Disponibilidad de servicios domiciliarios	Redes de agua Electricidad Recolección de residuos domiciliarios Cloacas Combustible para cocinar Forma de calefaccionar el hogar	No
I.4. Disponibilidad de servicios sociales educativos (*)	Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel inicial/preescolar/sala de 5 años (*) Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel primario/EGB (*) Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel secundario/polimodal (*)	No
I.5. Disponibilidad de servicios sociales para la atención de la salud (*)	Distancia a la que dispone de hospital público (*) Distancia a la que dispone de centro de salud/salita (estatal) (*) Distancia a la que dispone de una farmacia (*)	No
II. Calidad de la vivienda en la que habita el hogar		
II.1. Calidad constructiva de la vivienda (protección ambiental): medida a partir del indicador calidad de los materiales (CALMAT) según Censo 2001 o INCALMAT según la Subsecretaría de Vivienda.	No	NO DEFICITARIA: Materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación. PARCIALMENTE DEFICITARIA: Materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de estos. DEFICITARIA: Materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos éstos, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento. Y materiales no resistentes al menos en uno de los componentes constitutivos. Unifica CALMAT III y IV censal.

II.2. Calidad de las conexiones a servicios básicos de la vivienda en la que habita el hogar	Distribución del agua por cañería dentro de la vivienda Disponibilidad de inodoro con descarga de agua Disponibilidad de un espacio para cocinar con provisión de agua para lavar los alimentos y utensilios	Indicador sintético de no déficit y déficit en calidad de las conexiones a servicios básicos de la vivienda (*)  NO DEFICITARIA: Hogares con provisión del agua por cañería dentro de la vivienda y espacio independiente para cocinar con tenencia de agua en el espacio independiente para cocinar y tenencia de baño con inodoro con descarga y desagüe a red pública o cámara séptica y pozo ciego.  PARCIALMENTE DEFICITARIA: Hogares sin provisión del agua por cañería dentro de la vivienda o espacio independiente para cocinar, o con espacio independiente para cocinar pero sin tenencia de agua en el espacio independiente para cocinar, y con tenencia de baño con inodoro con descarga y desagüe a red pública o cámara séptica y pozo ciego.  DEFICITARIA: Hogares sin baño o con baño pero sin inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública o cámara séptica y pozo ciego con déficit en la provisión de agua por cañería o en la cocina (sin instalación de agua por cañería dentro de la vivienda o sin espacio para cocinar).
II. 3. Calidad de equipamiento de la vivienda en la que habita el hogar	Disponibilidad de heladera con o sin freezer Disponibilidad de televisión por cable o satelital Disponibilidad televisión sin cable o sistema satelital Disponibilidad de lavarropas Disponibilidad de teléfono fijo Disponibilidad de computadora con conexión a Internet/banda ancha Disponibilidad de computadora sin conexión a Internet/banda ancha	No
<b>III. Calidad de ocupación de la vivienda</b>		
III.1. Hacinamiento de hogares en la vivienda	Existencia de más de un hogar en la vivienda. Existencia de más de un núcleo familiar en el hogar.	Indicador sintético propuesto hacinamiento de hogares y núcleos familiares: <ul style="list-style-type: none"> <li>No deficitario en hacinamiento: un hogar en la vivienda y un solo núcleo familiar.</li> <li>Parcialmente deficitaria en hacinamiento: un hogar en la vivienda y dos núcleos familiares.</li> <li>Deficitario en hacinamiento: dos o más hogares en la vivienda y/ o tres o más núcleos familiares en el hogar.</li> </ul>

III.2. Independencia habitacional del hogar	1. Hacinamiento por cuarto (número de personas por cuarto / habitación) 2. Cantidad de personas por cama o plaza (*) 3. Disponibilidad de baño de uso exclusivo del hogar 4. Situación de tenencia de la vivienda 5. Forma de tenencia de la vivienda anterior (*)	1 + 2 = Hacinamiento familiar (número de personas por cuarto/habitación y cantidad de personas por cama o plaza) (*) 1 + 2 + 3 = Indicador sintético propuesto para independencia habitacional del hogar: <ul style="list-style-type: none"> <li><b>No deficitaria en hacinamiento:</b> 1 a 2 persona por cuarto, una persona por plaza de cama, disponibilidad de baño exclusivo para el hogar (un baño exclusivo cada 3 habitantes).</li> <li><b>Parcialmente deficitaria en hacinamiento:</b> 2,50 personas por cuarto, una persona por plaza de cama, disponibilidad de baño exclusivo para el hogar (un baño exclusivo para cuatro habitantes)</li> <li><b>Deficitaria en hacinamiento:</b> 3 personas o más por cuarto y/o más de una persona por plaza de cama, disponibilidad de un baño exclusivo para 5 o más habitantes o sin disponibilidad de baño exclusivo</li> </ul>
---	--	--

NOTA: (\*) Indicadores de la ENAPROSS no incluidos en los relevamientos censales nacionales de la Argentina hasta la fecha.

## 2. Educación

<b>Disponibilidad de servicios sociales educativos (*):</b>	Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel inicial/ preescolar/sala de 5 años (*) Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel primario/ EGB (*) Distancia a la que dispone de escuela pública de gestión estatal de nivel secundario/ polimodal (*)
<b>Desarrollo infantil y cuidado de los niños de 0 a 4 años</b>	Asistencia del niño/a de 0 a 4 años a un centro de desarrollo infantil (guardería, jardín maternal, jardín de infantes, establecimiento de educación especial). Persona a cargo del niño/a de 0 a 4 años que no asiste a un centro de desarrollo infantil entre las 7 y las 19 horas de lunes a viernes. Motivo principal por el cual el niño/a no es enviado a un centro de desarrollo infantil.  <b>Condición de asistencia a un centro de desarrollo infantil de los niños/as de 0 a 4 años.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Condición de gestión privada o estatal del establecimiento.</li> <li>Monto de la cuota pagada.</li> <li>Monto pagado por cooperadora.</li> <li>Cantidad de días por semana que asiste al centro de desarrollo infantil.</li> <li>Cantidad de horas por día que asiste al centro de desarrollo infantil.</li> <li>Personas que cuidan en el hogar al niño que asiste a un centro de desarrollo infantil.</li> <li>Necesidad de los padres de una mayor jornada del niño/a en el centro de desarrollo infantil.</li> </ul>
<b>Condición de asistencia y nivel de educación de personas con 5 años y más</b>	Asistencia regular actual. Nivel cursado en la actualidad. Grado o año cursado. Condición de gestión privada o estatal del establecimiento. Monto de la cuota pagada. Monto pagado por cooperadora.

<b>Asistencia actual a primario, secundario o educación especial de personas con 5 años y más</b>	<p>Ayudas recibidas por parte del Estado, fundaciones, ONG para estudiar.</p> <p>Tipo de jornada a la que asiste.</p> <p>Tiempo que emplea en llegar a la escuela.</p> <p>Modalidad de educación recibida (común, adultos, especial, semipresencial, a distancia, recuperación, programa Fines).</p> <p>Actividades extraescolares realizadas.</p> <p>Abandono de la escuela por un año o dos durante la primaria o la secundaria.</p> <p>Retoma la escuela durante el 2010 o el 2011.</p> <p>Repetición de algún año escolar durante el primario o el secundario.</p>
<b>Asistencia pasada a la escuela y máximo nivel de educación alcanzado:</b>	<p>Último nivel de enseñanza cursado (inicial, primario, EGB 1 y 2, EGB 3, secundario, polimodal, programa Fines, terciario o superior no universitario, universitario, post-grado, educación especial).</p> <p>Certificación del último nivel de enseñanza cursado.</p> <p>Último grado o año aprobado.</p> <p>Repetencia o recursada de algún año en primaria o en secundaria.</p> <p>Interés en continuar estudios en cualquier nivel.</p> <p>Razón por la cual no continuó estudiando.</p>
<b>Los que nunca asistieron al sistema escolar</b>	Habilidad para leer y escribir

NOTA: (\*) Indicadores de la ENAPROSS no incluidos en los relevamientos censales nacionales de la Argentina hasta la fecha.

### 3. Empleo e ingresos

Cabe destacar que uno de los aportes de la ENAPROSS radica en que será posible llevar a cabo el análisis de informalidad laboral teniendo en cuenta el total de las categorías ocupacionales incorporando no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a los trabajadores independientes.<sup>13</sup> Asimismo, en el caso de los asalariados, se identifica a las unidades productivas con empleo formal y sin empleo formal, cuando los trabajadores declaran que en el establecimiento donde trabajan ningún empleado está “en blanco”.

<b>Empleo (condición de actividad de las personas con 15 años y más)</b>	
<b>Condición de activo o inactivo</b>	<p>Condición de activo ocupado (trabajó en la semana anterior por lo menos una hora).</p> <p>Condición de activo desocupado.</p> <p>Condición de inactivo (ama de casa, desocupado desalentado, estudiante, jubilado/pensionado, persona con discapacidad, otros)</p>
<b>Condición de activo desocupado</b>	<p>Disponibilidad para empezar a trabajar en dos semanas, si consigue trabajo.</p> <p>Tiempo de búsqueda de trabajo.</p> <p>Forma de búsqueda de trabajo.</p> <p>Motivos por los que no buscó trabajo en los últimos 30 días.</p>
<b>Ocupados que no trabajaron en la semana</b>	<p>Cantidad de empleos/ ocupaciones que desempeña.</p> <p>Horas semanales que trabaja en todos sus empleos/ocupaciones.</p>
<b>Ocupados que trabajaron en la semana</b>	<p>Cantidad de empleos/ ocupaciones que desempeña.</p> <p>Horas semanales que trabaja en todos sus empleos/ocupaciones.</p> <p>Necesidad de trabajar más horas y disponibilidad.</p> <p>Búsqueda de otro empleo/ocupación/ actividad.</p> <p>Tiempo de viaje al trabajo.</p>

<sup>13</sup> La informalidad laboral se establece por la registración o no de los ocupados a la Seguridad Social. En el caso de los asalariados, se consideran informales aquellos que no tienen descuento jubilatorio, mientras que en el caso de los independientes, se los considera informales si no pagan la jubilación.

<b>Ocupados en servicio doméstico</b>	<p>Cantidad de casas donde trabaja.</p> <p>Tipo de trabajo (con o sin retiro, en la casa que trabaja más horas)</p> <p>Antigüedad.</p> <p>Tipo de ocupación.</p> <p>Horas semanales de trabajo.</p> <p>Condición de trabajo registrado o no registrado.</p>
<b>Ocupados (no servicio doméstico)</b>	<p>Rama y sector de actividad donde trabaja.</p> <p>Cantidad de trabajadores en el establecimiento.</p> <p>Tipo de ocupación, tareas, herramientas.</p> <p>Condición de asalariado, cuentapropista, trabajador familiar.</p> <p>Antigüedad en el trabajo.</p>
<b>Trabajadores independientes</b>	<p>Forma de organización de la empresa del trabajador independiente.</p> <p>Empleo de personas asalariadas por la empresa.</p> <p>Formas de asalariamiento encubierto.</p> <p>Empleador encubierto.</p> <p>Antigüedad en el trabajo.</p> <p>Apoyo o subsidios recibidos por el negocio/ empresa desde el Estado Nacional, provincial o municipal.</p> <p>Aportes jubilatorios realizados.</p>
<b>Asalariados</b>	<p>Carácter estatal, privado o de otro tipo de la organización donde trabaja.</p> <p>Carácter de cooperativa de la empresa donde trabaja.</p> <p>Antigüedad en el empleo.</p> <p>Carácter de asalariado registrado de la relación laboral.</p> <p>Aportes individuales a un sistema jubilatorio.</p> <p>Carácter de asalariado registrado desde la contratación.</p> <p>Cobro de salario familiar o asignaciones familiares contributivas.</p> <p>Monto recibido en concepto de salario familiar o asignaciones familiares contributivas.</p> <p>Calidad de la relación salarial en el empleo (empleados registrados y no registrados).</p> <p>Características del trabajo (estable, período de prueba, pasantía, plan de empleo, beca, etc.).</p>
<b>Desocupados</b>	<p>Tiempo de búsqueda de empleo.</p> <p>Realización de algún trabajo o changa durante la búsqueda.</p> <p>Situación de búsqueda de primer empleo.</p> <p>Tiempo transcurrido desde su último trabajo o changa.</p> <p>Rama y sector de actividad de la empresa donde trabajaba.</p> <p>Ocupación, tareas, actividades, herramientas que utilizaba.</p> <p>Condición ocupacional anterior: asalariado, cuenta propia, trabajador familiar.</p> <p>Empleo de personas asalariadas en el trabajo anterior.</p> <p>Tipo de organización jurídica de la empresa.</p> <p>Condición de asalariado registrado o no registrado en ese trabajo.</p> <p>Características del trabajo (estable, período de prueba, pasantía, plan de empleo).</p> <p>Tipo de empleador (estatal, privado, otro).</p> <p>Pago de indemnización al momento del despido.</p> <p>Cobro del Fondo de Empleo o Seguro por Desempleo.</p>
<b>Ingresos</b>	
<b>Ingresos laborales por ocupación principal</b>	<p>Ingresos salariales del mes anterior en la ocupación principal.</p> <p>Estabilidad en el salario percibido en los últimos tres meses.</p> <p>Monto mensual de los ingresos recibidos por personas ocupadas en servicio doméstico por todas las casas en las que trabaja.</p> <p>Estabilidad del monto mensual percibido por personas ocupadas en servicio doméstico.</p> <p>Monto de los ingresos/ ganancias recibidos el último mes por trabajadores cuenta propia, autónomos, patrones.</p> <p>Estabilidad en las ganancias percibidas por trabajadores cuenta propia, autónomos, patrones.</p> <p>Monto de la cuota cobrada el último mes por el Seguro por Desempleo, entre desempleados.</p>
<b>Otros ingresos laborales</b>	<p>Monto cobrado en el último mes por una segunda ocupación.</p> <p>Monto cobrado en el último mes por ocupaciones o trabajos realizados con anterioridad.</p>



## 4. Salud

<b>Disponibilidad de servicios sociales para la atención de la salud</b>	Distancia a la que dispone de hospital público Distancia a la que dispone de centro de salud/salita (estatal)
<b>Cobertura en atención de la salud de cada miembro del hogar (como titular o familiar)</b>	Afiliación a un servicio de emergencia (no se considera cobertura explícita porque no cumple con el PMO) Afiliación al Programa Federal de Salud (se considera un Seguro Público de Salud) Afiliación a PAMI (se considera un Seguro Público de Salud) Afiliación a una prepaga o mutual donde deriva aportes de su Obra Social (debe cumplir con el PMO y se la considera dentro de Obra Social) Afiliación a una Obra Social (debe cumplir con el PMO) Afiliación a una prepaga o mutual (debe cumplir con el PMO) por contratación voluntaria o directa Si no está afiliado explícitamente a alguna de las opciones anteriores (con excepción de Emergencias Médicas) se lo considera directamente cubierto por el Hospital Público.
<b>Última consulta médica realizada</b>	Realización de alguna consulta médica en el último año. Razón principal por la cual no hizo la consulta en el último año. Motivo de la última consulta médica realizada en el último año. Lugar donde realizó la última consulta médica en el último año. Uso del sistema de turnos o concurrencia directa a guardia. <b>Calidad de la atención recibida</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar turno le llevó menos de media hora.</li> <li>El turno se lo dieron para más de un mes de la fecha que lo pidió.</li> <li>Esperó en la sala de espera menos de 1 hora para ser atendido por el profesional.</li> <li>La sala de espera tenía asientos suficientes para las personas que esperaban.</li> <li>El consultorio o espacio donde lo examinaron era adecuado (limpieza, privacidad, tamaño).</li> <li>El profesional que lo atendió lo trató con respeto.</li> <li>Las explicaciones que le dieron fueron claras.</li> </ul> Tipo de credencial o carnet presentado que acredite cobertura explícita.
<b>Realización de estudios o análisis</b>	Indicación de necesidad de realizar estudios o análisis. Realización de todos los estudios o análisis indicados. Razón por la cual no se realizó todos los estudios o análisis indicados. Lugar donde se realizó el último estudio o análisis indicado. Pago o copago realizado.
<b>Última consulta al dentista</b>	Tiempo transcurrido desde la última consulta. Motivo de la consulta al dentista..
<b>Última consulta al oculista</b>	Tiempo transcurrido desde la última consulta. Motivo de la consulta al oculista.
<b>Acceso a remedios</b>	Indicación por el profesional de necesidad de tomar remedios. Toma/aplicación de remedios indicados por un profesional en el último año. Forma de obtención de los remedios indicados. Descuentos que le hicieron cuando los compró.
<b>Problemas de salud o tratamientos de larga duración</b>	Personas con problemas de salud de larga duración por el cual recibe remedios en forma periódica. Personas con problemas de salud de larga duración por el cual recibe control, tratamiento o rehabilitación en forma periódica. Personas con problemas de salud de larga duración por el cual necesite ser cuidado o ayudado por otra persona para realizar las actividades cotidianas. Personas con problemas de salud de larga duración por el cual recibe ayudas técnicas (audífonos, muletas, sillas de ruedas, prótesis, etc.). Recibimiento -parcial o total- por parte de las personas con problemas de salud de larga duración de remedios, ayudas técnicas, tratamiento, cuidados por otra persona para realizar las actividades cotidianas. Razón por las que no recibe lo que necesita. ¿Quién cubre la mayor parte del costo total de remedios, rehabilitación, tratamiento, cuidados, ayudas técnicas? Existencia de trámite de certificado de discapacidad.

## 5. Transferencias

en este apartado incluimos todas las transferencias —sean estas en efectivo o en especie— como prestaciones por hijos a cargo, pensiones para adultos mayores o para personas con discapacidades, apoyo a los ingresos y/o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres, etc.

<b>Acceso a la Asignación Universal por menores de 18 años e hijo discapacitado de cualquier edad según condición ocupación de los padres</b>	<b>Condición de beneficiario de la AUH</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del beneficiario</li> <li>• Acceso a la Libreta de Protección Social por el beneficiario</li> <li>• Aprobación de los certificados por el ANSES</li> <li>• Perfil socio demográfico de las personas con discapacidad que perciben AUH (Condición de actividad y ocupación de los padres)</li> </ul>
	<b>Condición de no beneficiario de la AUH</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del no beneficiario que está jurídicamente habilitado para percibir AUH y no la percibe.</li> <li>• Situación laboral de los padres o titulares según condición de actividad y de ocupación.</li> <li>• Percepción de asignaciones familiares contributivas por parte de no beneficiarios de AUH según condición de actividad y de ocupación.</li> </ul>
	<b>Condición del Titular/es de la AUH</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del Titular según condición de actividad y de ocupación.</li> <li>• Uso de la tarjeta de la AUH por el Titular</li> <li>• Motivos por los que el Titular no usa la tarjeta para pagar las compras que realiza.</li> <li>• Agente de difusión de la AUH para el Titular.</li> <li>• Agente que lo ayudó con los trámites.</li> <li>• Monto cobrado el mes anterior por todas las AUH que cobró.</li> <li>• Evaluación por el titular de la contribución de la AUH con el presupuesto del hogar.</li> <li>• Antecedentes del Titular como beneficiario de plan de empleo, programas sociales, pensiones graciables.</li> <li>• Plan, programa social o pensión graciable del que provenía el titular</li> </ul>
<b>Acceso a Asignaciones familiares contributivas por menores de 18 años e hijo discapacitado de cualquier edad según condición ocupación de los padres</b>	<p>Acceso del asalariado registrado a cobro de asignaciones familiares contributivas.</p> <p>Residencia en el hogar o fuera de hogar de los beneficiarios de asignaciones familiares contributivas.</p> <p>Perfil socioeconómico de las personas menores de 18 años que reciben asignaciones familiares contributivas.</p> <p>Monto total recibido en concepto de asignaciones familiares contributivas en el mes anterior.</p> <p>Perfil socio demográfico de las personas con discapacidad que perciben asignaciones familiares contributivas.</p>
<b>Acceso a pensiones por fallecimiento del cónyuge, padre o madre de menores, pensiones no contributivas graciables, asistenciales, por leyes especiales.</b>	<p>Perfil de los beneficiarios de pensiones.</p> <p>Tipo de pensión cobrada.</p> <p>Monto de la pensión cobrado en el mes anterior.</p>
<b>Historia laboral</b>	<p>Años que trabajó en relación de dependencia.</p> <p>Años que trabajó como cuenta propia o patrón.</p> <p>Años que trabajó sin salario en empresa de un familiar.</p> <p>Edad a la que comenzó a trabajar.</p> <p>Años de aportes realizados a la Seguridad Social. Cajas en que se acreditaron sus aportes.</p>

<b>Jubilaciones</b>	<p>Perfil de los beneficiarios de jubilaciones.</p> <p>Número de jubilaciones que recibe.</p> <p>Monto total de la jubilación cobrado en el mes anterior.</p> <p>Estabilidad en el monto de las jubilaciones cobradas en los últimos tres meses.</p> <p>Conocimiento del organismo que le paga la jubilación.</p> <p>Edad a la que se jubiló.</p> <p>Modalidad jubilatoria adoptada.</p> <p>Agente que lo ayudó a tramitar la jubilación.</p>
<b>Iniciación de trámites por personas hasta ahora no titulares de una jubilación</b>	<p>Perfil de las personas que iniciarán trámites jubilatorios en los próximos 12 meses.</p> <p>Modalidad jubilatoria que adoptará.</p> <p>Estabilidad en el monto de las jubilaciones percibidas en los últimos tres meses.</p> <p>Perfil de las personas que no iniciarán trámites jubilatorios en los próximos 12 meses.</p> <p>Razones por las cuales no iniciarán trámites jubilatorios en los próximos 12 meses.</p>
<b>Planes sociales otorgados por el Estado con transferencia monetaria</b>	<p>Perfil de personas y hogares beneficiarias de un Plan Social en los últimos 10 años otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Perfil de personas y hogares beneficiarias de un Plan Social en los últimos 12 meses otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal con ayudas en dinero.</p> <p>Monto cobrado el mes pasado por ese Plan Social.</p> <p>Tiempo que recibe esa ayuda económica por parte de un Plan Social otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Nombre del Plan social que recibió este último año otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del organismo que otorga el Plan Social perteneciente al Estado nacional, provincial o municipal.</p>
<b>Planes sociales otorgados por el Estado con ayudas en tarjetas o vales para la compra de alimentos y artículos de limpieza</b>	<p>Perfil de personas y hogares beneficiarias de un Plan Social en los últimos 12 meses otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal y que entregaba tickets, vales o tarjetas.</p> <p>Recepción el mes pasado de vales, tickets o tarjetas entregados por ese Plan Social.</p> <p>Tiempo que recibe esa ayuda en alimentos y productos de limpieza por parte de un Plan Social otorgado por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Nombre del Plan social por el que recibió en este último año tickets, vales o tarjetas.</p> <p>Conocimiento del organismo que otorga el Plan Social perteneciente al Estado nacional, provincial o municipal que entrega vales, tickets o tarjetas como ayuda a la alimentación.</p> <p>Perfil de las personas y de los hogares que almuerzan, meriendan o cenan en un comedor comunitario.</p> <p>Ayudas en especie recibidas por el hogar (seguridad alimentaria: leche, bolsas de alimentos)</p> <p>Conocimiento del organismo que les provee la ayuda en especie (leche, bolsas o cajas de comida).</p>
<b>Ayudas en bienes para el hogar otorgadas por el Estado nacional, provincial o municipal</b>	<p>Recepción de bienes para el hogar en los últimos 12 meses otorgados por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del nombre de Plan social que le otorgó esos bienes</p> <p>Conocimiento del organismo que otorga el Plan Social de ayuda en bienes del hogar perteneciente al estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Inundaciones, desbordes, derrumbes, avalanchas, sismos, que afectaron al hogar en los últimos 12 meses.</p> <p>Recepción de ayuda para la emergencia otorgada por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del organismo que le otorgó ayudas en la ocasión de la emergencia.</p>
<b>Ayudas entregadas por el Estado en herramientas para trabajar, insumos, materiales, semillas, embriones, otros</b>	<p>Recepción por parte de un Plan social de ayuda en herramientas, maquinarias, insumos, embriones, semillas otorgados por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del nombre del Plan Social que entrega ayudas en herramientas, maquinarias, insumos, semillas, implementado por el Estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del organismo que otorga el Plan Social que entrega ayudas en insumos, herramientas, maquinarias, semillas, embriones.</p>

<b>Orientación, asesorías, cursos para aprender a buscar empleo o para armar un emprendimiento ofrecidos por un Plan Social</b>	<p>Perfil de los que recibieron por parte de un Plan social de orientación, asesoría para aprender a buscar empleo o para armar un emprendimiento.</p> <p>Conocimiento del nombre del Plan Social que entrega ayudas en orientación, asesoría para aprender a buscar empleo o para armar un emprendimiento implementado por el estado nacional, provincial o municipal.</p> <p>Conocimiento del organismo que otorga el Plan Social que entrega ayudas en orientación, asesoría para aprender a buscar empleo o para armar un emprendimiento.</p>
<b>Obtención de un empleo o formación de un emprendimiento productivo orientado por un Plan Social</b>	<p>Perfil de los que obtuvieron por parte de un Plan Social un empleo o armaron su propio emprendimiento.</p> <p>Conocimiento del nombre del Plan Social que intermedió en la obtención de su empleo o contribuyó a que se pudiera armar un emprendimiento.</p> <p>Conocimiento del organismo que le ayudó a conseguir un empleo o a formar un emprendimiento.</p>
<b>Personas que desean obtener un Plan Social</b>	<p>Perfil de los que desean obtener un Plan Social e hicieron trámites o averiguaciones.</p> <p>Conocimiento de las prestaciones que ofrecía el Plan Social sobre el cual hizo averiguaciones.</p> <p>Perfil de las personas que no desean obtener un Plan Social.</p> <p>Perfil de las personas que han tenido acceso a microcréditos en los últimos 12 meses.</p> <p>Monto de crédito obtenido.</p>
<b>Personas que recibieron ayudas de ONG</b>	<p>Perfil de las personas que recibieron ayudas de ONG en los últimos 12 meses.</p> <p>Tipo de ayuda que ofrecía la ONG.</p>
<b>Conocimiento y concurrencia a la Oficina de Empleo del Municipio</b>	<p>Perfil de las personas que conocen la Oficina de empleo del Municipio.</p> <p>Concurrencia en los dos últimos años a la Oficina de Empleo del Municipio.</p> <p>Motivo principal por el cual concurrió a la Oficina de Empleo del Municipio.</p>

## CONCLUSIÓN

Una reflexión final, provisoria pero consistente, indica, con relativa claridad, que la cobertura, la periodicidad, la extensión y las profundidades de la información captada desde ENAPROSS posibilitará aproximaciones empíricas y construcción de indicadores compatibles con la relevancia de un aparato conceptual más rico y diverso contenido en la noción esencial de vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es posible imaginar una interacción creciente entre información, concepto y re-definiciones de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Luis Enrique (2005) *La Era del Consumo: Siglo XXI* de España Editores.
- Altimir, Oscar (1986) "Estimaciones de la Distribución del Ingreso en la Argentina, 1953-1980" en *Desarrollo Económico* 25(100):521-566.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (1999) "Introducción: La Pobreza en América Latina: análisis basado en los activos" en *El Trimestre Económico* 66(263): 317-364.
- Bauman, Zygmunt (2003) *La Globalización Consecuencias Humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- BCRA. (1975) "Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina." Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis (1991) "Distribución del Ingreso en la Argentina: Explorando lo sucedido desde mediados de los setenta." *Desarrollo Económico* 31(123):319-338.
- Beccaria, Luis y Alvaro Orsatti. (1986) "La Distribución Personal del Ingreso en el Gran Buenos Aires en el período 1974-1983." Documento de Trabajo No. 23, CEPAL, Buenos Aires, Argentina.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2006) "Factors associated to poverty mobility in Greater Buenos Aires," Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Bertranou, Fabio (2004) "Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina." en *Protección social y mercado laboral*, editado por Fabio Bertranou. Santiago de Chile: OIT.
- Busso, Gustavo (2005) "Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población", presentado en las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de la Población Argentina. Tandil.
- Busso, Gustavo (2001) "Vulnerabilidad Social: Nociones e Implicancias de Políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI." Documento preparado para Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago de Chile.
- CELADE (2002) "Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas", CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (2001) "Informe de la Reunión de Expertos: Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe." Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- CEPAL, FLACSO, UN-DESA (2011) "Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina." Coordinadores: Marco V. Sánchez y Pablo Sauma. Libros de la CEPAL No. 113.
- CONADE-CEPAL (1965) *Distribución del Ingreso y Cuentas Nacionales en la Argentina*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Crosta, Facundo (2001) *La Medición de la Pobreza en la Argentina. Revisión metodológica y estimaciones*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Cruces, Guillermo y Quentin Wodon (2003) "Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002", en *Economics Bulletin* 9(3):1-12.
- De Pablo, Juan Carlos (1977) "Un análisis sectorial de la distribución funcional del ingreso", en *Desarrollo Económico* 16(64):555-569.
- Diéguez, Héctor L. y Alberto Petrecolla (1974) "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972" en *Desarrollo Económico* 14(55):423-440.

- Filgueira, Carlos (2001) "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes" Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Filgueira, Carlos y Andrés Peri (2004) "América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes" en Población y Desarrollo No. 54, CEPAL, Santiago de Chile.
- Golovanevsky, Laura (2007) "Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza: un abordaje cuantitativo para Argentina en el Siglo XXI". Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- González, Norberto (2001) "The motive ideas behind three industrialization processes." *Revista de la CEPAL* 75:103-108.
- Graña, Juan, Damián Kennedy, Javier Lindenboim, y Carlos Pissaco (2005) "La distribución funcional del ingreso en Argentina: incidencia de los precios relativos en la última década." en Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Katzman, Rubén (2000) "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social." Documento de Trabajo del IPES N°2, Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales N°2. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Katzman, Rubén (coordinador) (1999) "Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay". CEPAL, PNUD, Montevideo.
- Katzman, Rubén y Carlos Filgueira (1999) "Notas sobre el Marco Conceptual." en *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, editado por Rubén Katzman. Montevideo: CEPAL, PNUD.
- Lengyel, Miguel y Marta Novick (2008) "El modelo social en Argentina: Los desafíos y dilemas post-crisis y crisis actual". Trabajo presentado al Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, Ginebra.
- Lindenboim, Javier (2006) "¿Por qué recuperar el estudio de la distribución funcional del ingreso en Argentina?", CEPED-UBA / CONICET.
- (2008) "Distribución Funcional del Ingreso, un tema olvidado que reclama atención." Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía* 39(153):83-117.
- Lindenboim, Javier, Juan Graña y Damián Kennedy (2005) "Distribución Funcional del Ingreso en Argentina. Ayer y Hoy," Working Paper N° 4, CEPED-IIE-FCE-UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Maurizio, Roxana, Bárbara Perrot y Soledad Villaña (2008) "Dinámica de la pobreza y el mercado de trabajo en Argentina post-convertibilidad" Proyecto ARG/04/034. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Monza, Alfredo (1973) "La medición empírica de la distribución funcional del ingreso" en *Desarrollo Económico* 13(50):315-332.
- Moser, Caroline (1998) "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies" en *World Development* 26(1):1-19.
- Novick, Marta y Guillermo Sosto Pérez (2008) *El Estado y la Reconfiguración de la Protección Social: Asuntos Pendientes*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Novick, Marta, Miguel Lengyel y Marianela Sarabia (2009) "De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina" *Revista Internacional del Trabajo* 128(3):257-275.
- OIT (2011) *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Ginebra.
- Orsatti, Alvaro (1983) "La nueva distribución funcional del ingreso en la Argentina" en *Desarrollo Económico* 23(91):315-337.
- Panigo, Demian, Fernando Toledo, y Emmanuel Agis (2008) "Poder de mercado, crecimiento y distribución funcional del ingreso en Argentina" Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Paz, Jorge (2005) "Pobres pobres, cada vez más pobres. Una visión global de la pobreza." en *Mercado de Trabajo y Equidad en la Argentina*, editado por Luis Beccaria y Roxana Maurizio. Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, Fabián (2010) "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 47.

Roca, Emilia, Laura Golbert y María Estela Lanari. 2012. *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia Argentina*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Villa, Miguel (2001) "Vulnerabilidad social: notas preliminares." Documento preparado para el Seminario Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.





# 3

## Precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales de la Argentina\*

Maira Ohaco

### INTRODUCCIÓN

El análisis del empleo y las características del mercado de trabajo rural presentan importantes deficiencias de información debido a diversos factores. Entre los casos más importantes se encuentra la exclusión del sector rural de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) o en el caso del Censo Nacional de Población la dificultad de la fuente para indagar condiciones laborales inestables o precarias. A pesar de que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos llevó adelante durante algunos años el Censo Nacional Agropecuario, el mismo fue discontinuado desde 2008<sup>1</sup>.

La relevancia del presente estudio radica en que innova en el uso de la información disponible en la Argentina. Específicamente, mediante una estrategia metodológica cuantitativa, presenta un avance en la utilización de las bases de datos disponibles en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el fin de conocer cuántos trabajadores rurales existen, en qué ramas de actividad se concentran y cuáles son las condiciones laborales en las que trabajan.

Este trabajo tiene como objetivo indagar acerca de la situación laboral de los trabajadores asalariados del sector agrario en todo el país durante el año 2011, con énfasis en las condiciones de registración y precariedad del agro. Respecto a las condiciones laborales, las mismas pueden ser abordadas por multiplicidad de conceptos; sin embargo, se tendrán en consideración dos ejes buscando una aproximación: en primer lugar, al concepto de precariedad extrema, que es el no registro de la relación laboral y, en segundo lugar, a la precariedad de la relación laboral en términos de dos indicadores, la inestabilidad del contrato de trabajo y el nivel de las remuneraciones.

La importancia de avanzar en un estudio descriptivo del empleo asalariado rural parte de reconocer que el agrario es uno de los sectores de la economía con mayor dinamismo, en términos de crecimiento de la producción y de las exportaciones; sin embargo, a pesar de ello pareciera que no se refleja en mejores condiciones para los trabajadores

\* Licenciada en Economía. Integrante del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). SSP-TyEL- MTEySS. Se agradece a Diego Amorin la colaboración en el procesamiento de los datos estadísticos.

1 La Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales está llevando adelante la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) que permite captar el no registro de la actividad laboral asalariada rural en una muestra intencional para sectores vulnerables en áreas no urbanas.

del sector. Durante el año 2011, se hicieron públicas muchas imágenes sobre trabajadores en pésimas condiciones de alojamiento y trabajo, lo que se denominó “trabajo esclavo”. Las mismas surgieron de las fiscalizaciones realizadas por el Estado Nacional y daban cuenta de la situación crítica que padece parte de los trabajadores del sector. Por último, la necesidad de avanzar en el análisis descriptivo de la situación actual de los trabajadores rurales se dio en el marco de un cambio de legislación para el sector —que será analizado en el presente estudio— a partir de la sanción del Estatuto del Peón Rural en diciembre del 2011 en reemplazo de la normativa sancionada durante la dictadura militar que disminuía los derechos y protecciones que recibía este grupo de trabajadores. Al mismo tiempo, se puso en evidencia el rol que cumplen las instituciones rectoras y fiscalizadoras para este grupo de trabajadores al pasar el RENATRE al control estatal, ahora denominado RENATEA.

El documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se presentan los aportes de la literatura en materia de análisis de empleo rural asalariado y precariedad; en la segunda se describe la metodología y, en la tercera, se realiza la caracterización de los trabajadores rurales y su vinculación con la precariedad laboral. Una cuarta sección expone los puntos salientes del cambio de legislación y, por último, se arriba a algunas conclusiones a partir de los resultados cuantitativos obtenidos.

## 1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En la década del '70 se debatía sobre la importancia de las relaciones capitalistas en el agro<sup>2</sup> mientras que, actualmente, ya no existen dudas de la importancia de los mercados de trabajo de la agricultura y que los mismos se caracterizan por una amplia difusión del empleo asalariado, aunque persistan formas de trabajo familiar y cuentapropista. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) registró en 1996 que en la Argentina el trabajador agrícola asalariado superaba en número al trabajador de otro tipo y en ellos la producción no capitalista tenía una importancia estratégica para poder comprender la agricultura capitalista.

La última información disponible de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC), indica que en el 2007 el 36% de los puestos de trabajo del agro no eran asalariados mientras que para el total de la economía el valor de esa categoría era del 24%. Por lo cual se puede concluir que a pesar de que subsisten formas de trabajo de otro tipo, las relaciones asalariadas en el agro tienen una importancia sustantiva.

En el presente estudio se tomarán dos de las modalidades de deterioro de la relación salarial, el empleo no registrado y la precariedad laboral, sin embargo no se ahondará en el estudio de la informalidad laboral.

En primer término se define al empleo no registrado como la forma límite de precariedad laboral. Neffa (2008) indica que se refiere al ocultamiento de la relación laboral a las autoridades, con la intención de eludir normas laborales o evadir impuestos, incumpliendo las mismas. Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social,

---

2 Cfr. Bisio y Forni (1977). “Empleo rural en la República Argentina 1937-1969”. CEIL CONICET. Forni, Benencia y Quaranta. *Notas sobre la situación y el estado del conocimiento del empleo rural*. CEIL. CONICET

se considera a un trabajador no registrado cuando el empleador no lo incluye en una declaración jurada, lo que implica que el trabajador no se encuentra inscripto en la Seguridad Social.

El empleo precario es un concepto más amplio que el de no registro, por lo cual pueden aparecer casos de empleo precario aun en los trabajadores registrados en la Seguridad Social. No existe una única forma de precariedad, cada año surgen nuevas formas y se reinventan pero algo que aparece como denominador común es la ausencia de un contrato por tiempo indeterminado. La esencia de la precariedad es la “inseguridad” o la “inestabilidad” de la relación salarial. A fin de precisar el concepto, Delors (2005), citado en Neffa (2008), define la estabilidad del empleo, o de la relación de empleo, como la continuidad de la relación entre el asalariado y una empresa u organización.

Pok (1992) conceptualiza la precariedad laboral como “una inserción endeble de los asalariados en el sistema productivo” caracterizado por diversas modalidades: tiempo de trabajo intermitente, temporario o por tiempo determinado, a tiempo parcial, sin garantías de estabilidad ni derecho al preaviso y a la indemnización en caso de despido. Fabio y Neiman (2010) al abordar la precariedad en el agro destacan cuatro elementos independientes que permiten hablar de empleo precario:

- Empleo por un período de tiempo definido o con alto riesgo de ser concluido.
- Provisión de ingresos insuficientes para la reproducción social del trabajador.
- Carencia de una adecuada protección social.
- Ausencia de buenas condiciones de trabajo, vinculadas a la jornada de trabajo, condiciones de alimentación y vivienda durante la duración de la jornada.

La existencia de relaciones de trabajo temporales en el empleo rural se basa en características de las actividades productivas, ya que las mismas tienen importantes requerimientos de mano de obra por períodos reducidos de tiempo, por lo que es habitual que se requiera trabajo estacional o que posea alta rotación laboral. Algunas actividades productivas solo deben ser realizadas en determinados períodos de tiempo, principalmente la cosecha que se encuentra directamente vinculada al tipo de cultivo o producción, a la región y al clima. La estacionalidad de la demanda de empleo, por lo tanto, estaría justificada por la forma de producción de la actividad agropecuaria; sin embargo, la misma genera para el trabajador asalariado la falta de estabilidad en el empleo, con lo correspondiente en los ingresos y la alternancia entre períodos de empleo y desempleo. Para el sector urbano la precariedad se distingue por oposición a los contratos de trabajo del modo de producción fordista. En el sector rural, históricamente existió el empleo precario, comúnmente denominado trabajador temporario o no permanente.

Pero además, diversos autores retoman la idea de que la introducción de tecnología así como los procesos de modernización de la agricultura implica un incremento de la precariedad laboral<sup>3</sup>. El punto central es que estos procesos, pueden ser utilizados como parte de una estrategia empresarial y no de las necesidades de la producción, provocando una inserción laboral incierta mediante el desdibujo de la relación salarial. Neiman,

---

3 Ver Neffa (2008); Neiman (2010).

Bardomas y Quaranta (2003), analizan el impacto de la incorporación de contratistas de servicios, específicamente en las actividades de cultivo de cereales y oleaginosas, como un mecanismo de remplazo de empleo asalariado permanente en la búsqueda de un comportamiento más flexible.

Otro elemento tradicional del agro ha sido la intermediación laboral a través de las agencias de empleo o bajo la figura de los “jefes de cuadrilla”. Estos se ocupan de contratar a los trabajadores, cumplen un rol central en cubrir las necesidades temporarias de empleo pero, al mismo tiempo, diluyen la relación laboral evitando al empleador hacerse cargo de elementos conflictivos, como por ejemplo, la remuneración (Quaranta y Fabio, 2010). Por lo tanto, si bien se reconoce la existencia histórica de la precariedad, los estudios más recientes, utilizando estrategias metodológicas cualitativas, encuentran evidencia sobre estrategias empresarias surgidas del resultado de nuevas costumbres en las relaciones laborales que incrementan la precariedad.

Este estudio presenta un enfoque sociológico en la medida en que profundiza en el conocimiento de la composición del empleo, los tipos de trabajadores y las situaciones ocupacionales existentes en el país, siguiendo la línea de Murmis<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, continuando el estilo de los estudios sociológicos del agro<sup>5</sup> se reconoce la heterogeneidad existente en el empleo asalariado agrícola y la necesidad de contar con una clara segmentación de los mercados laborales según diferentes criterios para el abordaje del mismo.

Entre los principales criterios que los distintos sociólogos del mercado de trabajo rural han utilizado con el fin de comprender la situación de los asalariados rurales se destacan: en primer término, la localización geográfica debido a que las regiones productoras establecen sus particularidades respecto a los mecanismos mediante los cuales se desarrollan las relaciones laborales. En segundo término para la categorización de segmentos del mercado de trabajo está vinculada al grado de capacitación de la mano de obra y las tareas que desarrolla (en cuanto a nivel de competencias y habilidades), aun dentro de una misma actividad productiva. En este aspecto, las heterogeneidades internas y las barreras sociales e institucionales a la movilidad social desempeñan un rol central. Otros estudios incorporan las diferenciaciones por género y edad como factores claves para comprender las heterogeneidades de los asalariados agrarios.

La tradición en Latinoamérica sigue la línea de lo anteriormente señalado. Uno de los primeros estudios realizados en la Argentina utilizando estas vertientes de la teoría sociológica<sup>6</sup> plantea la validez de la segmentación por rama de actividad y por tipo de ocupación. El presente trabajo toma como guía al momento de describir el mercado de trabajo la importancia de la rama de actividad dentro del agro, reconociendo la existencia de una importante heterogeneidad en cuanto a las actividades productivas, con el correspondiente impacto en términos de empleo y relaciones laborales. Adicionalmente, con el fin de mejorar la descripción del sector, se utiliza una segmentación geográfica presentando los datos por provincia.

4 Murmis, Miguel. (1974) *Tipos de capitalismo y estructura de clases: elementos para el análisis de la estructura social argentina*. Ediciones La Rosa Blindada. Buenos Aires.

5 Rau, Víctor (2006) *La sociología de los mercados laborales en los estudios sobre el empleo agrícola*. Gaceta Laboral. [Online].vol.12, n.3, pág. 357-386.

6 Estudio de la mano de obra transitoria en la provincia de Misiones (1972) por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Argentina.

## 2. METODOLOGÍA

El abordaje cuantitativo del mercado de trabajo agrario se realiza a partir de dos fuentes de datos provenientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La primera fuente de información utilizada es la base de remuneraciones elaborada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)<sup>7</sup>. Tiene como fuente principal los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se enriquece combinándola con otros registros públicos y privados. De esta manera, es posible realizar un uso estadístico de las declaraciones juradas que las empresas presentan a la AFIP. Con el objetivo de determinar variables relevantes para el estudio del mercado de trabajo agrario fue necesario construir nuevas variables que reflejen con mayor fidelidad la realidad del sector. En primer lugar, el agrupamiento de las distintas 'actividades productivas' del sector agropecuario se realizó en función de la cantidad de puestos de trabajo y de la intensidad de utilización de mano de obra en cada cultivo o actividad. De esta forma, en aquellas ramas donde la intensidad de trabajo es más importante se observa una desagregación mayor para identificar la trascendencia específica de cada actividad. Se intenta poder estudiar desagregadamente los cultivos industriales y de frutas para cada tipo en particular, así como también los componentes de la actividad cría de ganado donde se esperan encontrar situaciones diversas.

Es importante destacar que es habitual en el sector agrario que las actividades productivas se diversifiquen, de manera que una empresa o productor no realice un único cultivo o rama de actividad. A pesar de ello, se considerará la actividad principal declarada sin tomar en cuenta el resto de las actividades productivas que realicen.

En segundo lugar, se creó la variable 'modalidad de contratación' que indica los niveles de permanencia de la relación laboral de los trabajadores del agro. Las categorías creadas dan cuenta del grado de estabilidad en el empleo que poseen los trabajadores. En los primeros niveles se encuentran los trabajadores permanentes, diferenciados según sean directivos o no, mientras que luego aparece el trabajador de temporada. El mismo, aunque trabaje solo algunos meses, mantiene algún nivel de estabilidad en el empleo debido a que en cada temporada tiene garantizado el puesto de trabajo. Por último, se encuentran los trabajadores no permanentes o también denominados temporarios, que pueden ser contratados por cualquier período de tiempo y a quienes no se les garantiza ninguna estabilidad en el empleo. La modalidad Convenio de Corresponsabilidad Gremial<sup>8</sup> no permite distinguir el nivel de permanencia de sus trabajadores por eso se presenta separada.

A partir de las modalidades de contratación anteriormente mencionadas, y destacando que existen modalidades exclusivas para el empleo agrario, se identificaron empresas que declaran trabajadores rurales, aunque realizan actividades de la industria, el comercio o los servicios. De esta manera, se incorporaron ramas no agrícolas conformadas por

---

7 La misma provee información de puestos de trabajo y remuneraciones por todo concepto de los trabajadores registrados al SIPA.

8 Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial son acuerdos suscriptos entre asociaciones de trabajadores y empresarios de la actividad rural, con el fin de instrumentar un mecanismo especial de pago de aportes y contribuciones a la Seguridad Social. La firma de los mismos está regulada por la Ley N° 26.377 (2008).

las empresas integradas verticalmente, tanto en la industria como en el comercio. Las empresas de servicios que declaran trabajadores rurales están compuestas por empresas de trabajo eventual y de contratación de personal temporario.

La segunda fuente utilizada es la base de la inspección laboral perteneciente al Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) que lleva adelante la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El mismo tiene alcance nacional y está focalizado en actividades económico-productivas que operan en mercados en expansión y en empleadores formales con capacidad contributiva.

La información disponible corresponde al PNRT desarrollado en el año 2010, durante el cual se realizaron 119 mil fiscalizaciones donde se inspeccionó a 89 mil empresas en todos los sectores de actividad. De estas, 70 mil firmas se encontraban registradas como empleadoras en el SIPA. Esta situación también ocurrió en el sector agrícola, donde se fiscalizaron 2,3 mil empresas de las cuales 125 no declararon empleo registrado en SIPA. Estos datos permiten afirmar que la inspección del PNRT representa el 3,6% de las empresas y el 8% del empleo registrado del sector agrario, lo que por regla de los grandes números permite tomar la tasa de detección como *proxy* de la tasa de no registro del sector agrario.

La tasa de detección de empleo no registrado para el total de fiscalizaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social surge del cociente entre la cantidad de trabajadores no registrados y el total de trabajadores verificados por el PNRT. Con el fin de mejorar la estimación y capturar la existencia de heterogeneidades se incorporó el tramo de empleo<sup>9</sup> en el que se encuentran las empresas, debido a que existe una mayor probabilidad de trabajo no registrado en empresas con menor cantidad de trabajadores. Esta incorporación, al mismo tiempo, permite indirectamente considerar rasgos de la estructura productiva de cada rama de actividad.

Existen limitaciones en la detección del empleo no registrado en las actividades rurales así como también es importante destacar que no todas las actividades tienen las mismas probabilidades de ser descubiertas ante el no registro de sus trabajadores. Entre los factores que afectan la probabilidad de detección se destacan:

- *Duración del proceso productivo.* Mientras que algunas actividades productivas requieren trabajadores a lo largo de todo el año, otras son estacionales y, en consecuencia, poseen grandes variaciones en cuanto a la duración resultando la acción de la inspección muy distinta.
- *Lugar físico de trabajo.* En primer lugar, se diferencia el conocimiento para los fiscalizadores de las actividades de cultivos perennes de las que son cultivos anuales, que tienen una mayor facilidad para localizarse en otros lugares. Adicionalmente, el acceso a los lugares de trabajo cambia de acuerdo a las características geográficas y a la infraestructura en las distintas regiones del país.
- *Por la definición del PNRT:* el Plan no intenta detectar a las actividades de subsistencia sino que está dirigido a las actividades y empresas en expansión que poseen capacidad contributiva, lo que claramente deja de lado a las empresas familiares y a las que

---

9 El tramo de empleo se obtiene a partir de los trabajadores registrados al SIPA.

se mantienen fuera de todo marco legal. Por lo tanto, el PNRT genera información de no registro principalmente de empresas formales, es decir, de aquellas que han tenido o tienen empleo registrado.

### 3. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR AGRARIO

El objetivo del presente apartado es describir la situación de los trabajadores registrados, con especial interés en los sectores económicos y en las provincias en que se concentran, de manera que permita definir el perfil de especialización productiva del empleo del sector agropecuario.

Para comenzar el estudio de la precariedad, el primer eje está vinculado al no registro de la relación laboral. Por lo tanto, se procederá a estimar la cantidad de trabajadores asalariados totales, a partir de la obtención de tasas de no registro por rama de actividad, considerando el efecto del tramo de empresa en el cual se encuentra.

El segundo eje de estudio es la precariedad en las relaciones laborales registradas, donde se analizarán dos indicadores. El primer indicador de este eje es el conocimiento de las condiciones de empleo, mediante el análisis del nivel de estabilidad de las relaciones laborales registradas. Por último, como segundo indicador, se indagará las remuneraciones de los asalariados registrados como elemento adicional para avanzar en el estudio de la precariedad de las condiciones laborales del sector.

#### 3.1 Empleo registrado según rama de actividad y provincia

El sector agrario alcanzó, durante el año 2011, un total de 405,6 mil puestos de trabajo lo que representa el 7% del total del empleo del sector privado registrado del país. En términos de la estructura de empleo del sector, la cría de ganado bovino representa el 16% del total mientras que si se incluyen actividades conexas y de cría de otros animales se alcanza el 22%. Le sigue el cultivo de cereales y oleaginosas (18%), los cultivos industriales (13%), de frutas (10%) y servicios agrícolas (10%).

También se contabiliza como trabajo rural a las empresas industriales, de comercio y de servicios que, aun cuando su actividad principal no sea agraria, han declarado trabajadores rurales. Esta decisión está basada en la existencia de firmas de gran tamaño que organizan su producción con algún grado de integración vertical. Este tipo de empresas concentra el 14% de los puestos de trabajo registrados en el agro.

En el caso de las empresas de la industria y el comercio se verifica que las mismas pertenecen a sectores donde claramente existe integración vertical con el agro, tales como elaboración de aceite, preparación de frutas, hortalizas y legumbres, molinería, y venta al por mayor de animales vivos y productos agrícolas. En el caso de los servicios empresariales las categorías más importantes corresponden a agencias de empleo temporario y de dotación de personal, como fuera señalado anteriormente.

Si bien el total de empleo agrario representa el 7% del empleo registrado nacional, la situación por provincia presenta un panorama bastante diferenciado, donde conviven provincias con una menor participación del empleo agrario mientras que, para otras provincias, se torna una actividad productiva central del mercado de trabajo formal. Este es el caso de Corrientes y Río Negro, donde representa el 22% del total de empleo registrado, asimismo,

en Salta alcanza el 21% y en Entre Ríos el 19%. Por último, restan señalar los casos de La Rioja (18%), Catamarca, Jujuy y Tucumán donde representa el 17%.

La importancia del empleo registrado agrario por provincia está vinculada a la importancia del agro en la estructura productiva, y con los niveles de formalidad del mercado de trabajo en su totalidad y en el agro en particular.

### **3.2 Determinación del perfil de especialización productivo**

Considerando la distribución sectorial del empleo registrado por provincia y su contraste con la composición del empleo a nivel nacional, se aproxima el perfil de especialización productiva de las provincias destacando las actividades productivas más importantes.

En el año 2011, la estructura del empleo del cultivo de frutas según provincia, presentó grandes diferencias para cada cultivo. En el caso de pera y manzana, la actividad explica el 78% del empleo registrado del sector agrario de la provincia Río Negro, mientras que en Neuquén es el 56% y para San Juan solamente el 7%. De esta manera Río Negro y Neuquén explican el 92% de los puestos de trabajo del cultivo. El cultivo de frutas cítricas representa el 16% de los puestos de trabajo declarados en el agro para Tucumán, el 9% en Entre Ríos y el 6% en Corrientes.

En los cultivos industriales se observa una especialización productiva muy marcada. El cultivo de algodón representa el 20% del empleo registrado rural de la provincia de Chaco, el 9% de Santiago del Estero y el 7% de Chubut. En la caña de azúcar explica el 13% del empleo rural de Tucumán, el 7% en Jujuy y el 3% de Salta.

En el caso de la vid para vinificar, resulta de suma importancia el empleo en Mendoza donde supera la mitad del empleo registrado del agro (51%) y en San Juan donde está muy cerca (45%) indicando la fuerte importancia de la vid para los mercados de trabajo de estas dos provincias. En La Rioja, esta actividad alcanza el 11% y en Neuquén el 7% del empleo registrado rural.

El cultivo de té y yerba mate representa el 20% del empleo rural en Misiones mientras es el 2% para Corrientes. El cultivo de tabaco representa el 71% del empleo agrario de Jujuy y el 32% del de Salta.

La cría de ganado bovino y el cultivo de cereales y oleaginosas presentan una gran participación en muchas provincias con valores superiores a la participación nacional en el empleo total agrario (16% y 18%, respectivamente). En el caso de la cría de ganado en La Pampa alcanza el 56% y en Formosa el 54%, también es importante en San Luis (43%), Corrientes (38%), provincia de Buenos Aires (27%) y, finalmente, Entre Ríos y Chaco con el 21% en sus respectivos niveles de empleo agrario.

En el caso de cultivo de cereales lideran la participación La Rioja con el 48% y Catamarca con el 47%. Estas dos provincias se deben al cultivo de olivo para la elaboración de aceite y le siguen en importancia Córdoba con el 34%, Santa Fe con el 33% y Santiago del Estero con el 30%. Por último, Buenos Aires (25%), Chaco (24%) y Entre Ríos (18%).

La rama de servicios agrícolas, donde se encuentran los contratistas de servicios, explica el 44% del empleo rural registrado agrario en Tucumán mientras que en el resto de las provincias su participación es bastante inferior, representa el 15% en Entre Ríos, el 13% en Misiones, el 12% en Gran Buenos Aires y Salta, y el 11% en La Rioja.

Por último, el rol de las empresas industriales integradas en el agro es muy importante en Misiones que explica el 27% del empleo agrario indicando la importancia de la



concentración en ese caso. En La Rioja representan el 9%, y en Corrientes y Mendoza el 7%. En el caso de las empresas comerciales integradas, cuentan con una participación del 14% del empleo rural en Córdoba y del 13% en Santa Fe.

Considerando el rol de las agencias de servicios eventuales, las mismas alcanzan el 10% del empleo de Formosa, el 9% de San Luis y el 7% de Buenos Aires. Si bien no alcanzan altos niveles de participación puede destacarse la importancia que la rama mantiene en todas las provincias donde representa entre el 2% y el 5% del empleo registrado agrario. También en servicios agrícolas se verifica que las tasas de participación rondan entre el 4% y el 7% del empleo registrado agrario en todas las provincias del país.

La exhaustividad de la presente descripción muestra que las actividades productivas regionales, que tradicionalmente se destacan para cada zona, como vid y olivo para la región de cuyo, pera y manzana para la patagónica, yerba mate y cítricos para la región mesopotámica y el tabaco y el algodón para el Norte del país, definen su estructura productiva y también de empleo registrado en el sector agrario.

A partir de los perfiles de especialización puede afirmarse que mientras que para el total del país es necesario considerar 4 actividades productivas para explicar el 50% del empleo registrado agrario, cuando se analiza el empleo según rama de actividad por provincia se obtiene que 9 provincias concentran el 50% del empleo registrado agrario en una única actividad, mientras que 8 provincias lo hacen considerando 2 actividades, lo que indica el alto nivel de especialización productiva sin diversificación de actividades al interior del agro.

Finalmente, si se considera el perfil de especialización al interior del agro simultáneamente con la importancia del agro en la estructura del empleo de la provincia, se observa que existen algunas actividades productivas que concentran valores muy importantes no solo del empleo rural sino también del empleo total de la provincia. Tal es el caso del cultivo de pera y manzana en Río Negro que concentra el 17% del empleo registrado total de la provincia, mientras que el empleo del cultivo de tabaco en la provincia de Jujuy alcanza el 12%. Le siguen en importancia pero con menor intensidad de participación el cultivo de cereales y oleaginosas en La Rioja (9%), la cría de ganado bovino en Corrientes y servicios agrícolas en Tucumán (8%), el cultivo de tabaco en Salta y de vid para vinificar en Mendoza (7%).

Por lo tanto, podemos concluir que existen actividades productivas que no solo son importantes en el empleo registrado agrario, sino que resultan significativas para explicar buena parte del empleo registrado total provincial. Esto resulta central al momento de analizar la importancia y rol que cumplen estas producciones en la provincia. Conocer la estructura de empleo por actividad y provincia nos permite aproximarnos al poder que detentan los empleadores y a su rol no solo en la economía provincial sino también en la regional.

Un análisis futuro debería buscar conocer la existencia de encadenamientos productivos con la industria tanto a nivel provincia, como región o país para conocer los grados de inserción del agro en el resto de la estructura económica, así como también de la importancia planteada a nivel provincial y regional de cada actividad.

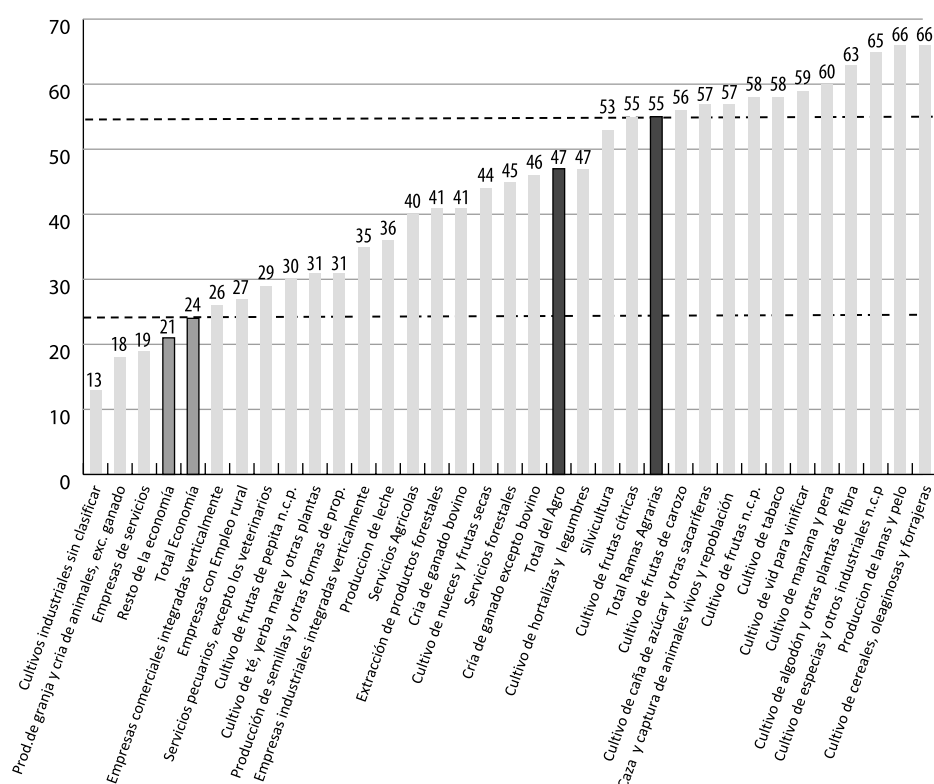
### **3.3 Estimación de trabajadores asalariados no registrados**

A partir de la importancia que reviste en el sector la no registración, se estima el número total de asalariados del agro comenzando con el cálculo sobre los niveles de no registro

del empleo. En la presente sección se avanza en la estimación del no registro, en particular se considera que la tasa de detección que surge del PNRT permite inferir la tasa de no registro de los trabajadores, como fuera mencionado anteriormente.

La tasa de detección de trabajadores no registrados para las empresas con rama de actividad agrarias es del 55%. Sin embargo, la mayoría de los cultivos industriales (con la única excepción de la yerba mate), el cultivo de frutas de carozo, de pera y manzana y de frutas sin clasificar, la producción de lana y pelo y el cultivo de cereales y oleaginosas superan ese promedio, alcanzando las últimas dos mencionadas el 66% de trabajadores no registrados sobre el total de verificados.

**GRÁFICO 1:** Tasas de no registro por rama de actividad (desagregado especial para el estudio de agro) PNRT Año 2010. (en porcentajes)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) sobre la base de PNRT. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Es importante destacar que, si bien se esperan altas tasas de no registro en actividades trabajo intensivas como frutales o cultivos industriales, no se espera el mismo resultado para actividades productivas con menores requerimientos de mano de obra por hectárea, como el cultivo de cereales o la cría de ganado. Sin embargo, los cultivos de cereales poseen la tasa más elevada del agro, mientras que la cría de ganado bovino si bien se encuentra por debajo del promedio del agro, alcanza una tasa del 41%.

Por su parte, las empresas de ramas no agrarias con empleo rural, lo denominado empresas integradas comerciales, industriales y de servicios, poseen una tasa de detección del 27% muy cercana al 24%, correspondiente al total de la economía, lo cual permite

inferir que estas empresas no se comportan como las del sector en cuanto al no registro. Esto impacta en la tasa de detección total del empleo agrario que resulta del 47%.

Si se consideran las tasas de detección por sector según el tramo de empleo en el que se encuentran las empresas, es reconocido que las empresas de mayor tamaño resultan en una tasa menor de no registro. Para el resto de la economía, es decir las empresas que no poseen trabajadores agrarios, así como para el total de la economía, se verifica claramente un descenso en la tasa de detección de trabajadores no registrados cuando se incrementa el tamaño de la empresa.

Sin embargo, esta relación aunque existe en el sector rural, responde con menor fuerza. En el caso de las empresas más chicas (hasta 9 ocupados), el sector rural duplica la tasa de detección de la economía; para las empresas grandes (entre 50 y 200 empleados) el agro triplica la tasa de la economía, pero luego se agudiza la diferencia para las empresas de más de 200 empleados donde el sector agrario quintuplica la tasa de no registro de la economía.

Es decir, en el agro se reduce la tasa de no registro al aumentar el tamaño del tramo de empleo donde se encuentra la empresa pero esta reducción es mucho menos intensa que la que ocurre en el resto de la economía. Así, las empresas más grandes tienen una tasa de detección del 47% cuando en el total de la economía ese valor es del 9%. De esta manera, un objetivo de fiscalización debería ser que las empresas más grandes formales del agro reduzcan drásticamente la tasa de no registro.

**CUADRO 1:** Tasas de no registro por tramo de empleo según sectores productivos. PNRT. Año 2010.

Tramo de empleo	Sector Agrícola	Empresas integradas con empleo agrario	Resto de la economía	Total de la economía
No registrado al Sipa	100%	100%	100%	100%
Hasta 9 ocupados	64%	34%	30%	31%
Desde 10 hasta 49 empleados	53%	41%	15%	20%
Desde 50 hasta 200 empleados	47%	28%	14%	18%
Mas de 200 empleados	47%	19%	7%	9%
<b>Promedio ponderado</b>	<b>55%</b>	<b>27%</b>	<b>21%</b>	<b>24%</b>

*Fuente:* Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) sobre la base de PNRT. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Las empresas integradas con empleo agrario se encuentran a mitad de camino entre el resto de la economía y el agro, así la tasa de no registro de las más chicas es del 34% y se acerca mucho al total de la economía, pero en el caso de las empresas más grandes (19%) presentan una tasa que más que duplica la del total de la economía (9%).

Estos primeros elementos permiten concluir que el empleo que genera el sector rural, aún en contacto con empresas que integran el mercado de empleo formal, dista mucho de la situación de registro del resto de la economía. En el sector de los trabajadores agrarios se observa que la tasas de no registro se diferencian significativamente y tienen

una impronta mayor, incluso en las ramas menos intensivas en trabajo y, también, en las empresas de mayor tamaño.

La aplicación de las tasas de detección por rama permite estimar el número de puestos de trabajo asalariados no registrados para el año 2011, en 414,7 mil y así el empleo asalariado total del sector agrario durante 2011 alcanza los 820,4 mil.

**CUADRO 2:** Empleo registrado y estimación de no registro por rama de actividad (desagregado especial para el estudio del agro). Promedio anual 2011.

Rama de actividad	Empleo Registrado	Empleo No Registrado	Total Empleo Asalariado Rural
Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras	71.302	140.528	211.830
Cultivo de hortalizas, legumbres, flores y plantas ornamentales	18.327	16.510	34.837
<b>Cultivo de frutas</b>			
Cultivo de manzana y pera	22.739	34.259	56.997
Cultivo de frutas de pepita n.c.p.	670	286	956
Cultivo de frutas de carozo	3.889	4.934	8.823
Cultivo de frutas cítricas	9.108	10.922	20.029
Cultivo de nueces y frutas secas	681	542	1.223
Cultivo de frutas n.c.p.	5.376	7.352	12.727
<b>Cultivos industriales, de especias y plantas aromáticas</b>			
Cultivo de algodón y otras plantas para obtención de fibra	2.775	4.688	7.463
Cultivo de caña de azúcar y otras plantas sacaríferas	4.982	6.642	11.624
Cultivo de vid para vinificar	23.349	34.161	57.510
Cultivo de té, yerba mate y otras plantas cuyas hojas se utilizan para preparar bebidas (infusiones)	3.276	1.491	4.766
Cultivo de tabaco	14.725	20.712	35.437
Cultivos industriales sin clasificar	2.777	3.468	6.244
Producción de semillas y otras formas de propagación de cultivos	5.701	2.601	8.302
<b>Cría de ganado, producción de leche, lana y pelos</b>			
Cría de ganado bovino	65.160	45.190	110.350
Cría de ganado excepto bovino	9.055	7.761	16.817
Producción de leche	12.471	6.881	19.352
Producción de lanas y pelo	2.149	4.179	6.328
Cría de ganado sin clasificar	164	-	164
Producción de granja y cría de animales, excepto ganado	14.030	3.109	17.139
Servicios agrícolas	40.459	26.928	67.387
Servicios pecuarios, excepto los veterinarios	3.055	1.234	4.289
Caza y captura de animales vivos y repoblación de animales	96	128	225
Silvicultura	1.609	1.838	3.447
Extracción de productos forestales	4.763	3.264	8.027
Servicios forestales	4.448	3.670	8.118
<b>Total ramas del agro</b>	<b>347.134</b>	<b>393.279</b>	<b>740.412</b>
<b>Ramas no agrarias con empleo rural</b>			
Empresas industriales integradas verticalmente	17.700	9.573	27.272
Empresas comerciales integradas verticalmente	20.498	7.120	27.618
Empresas de servicios	20.334	4.794	25.127
<b>Total ramas no agrarias con empleo rural</b>	<b>58.532</b>	<b>21.486</b>	<b>80.018</b>
<b>Total ramas con empleo rural</b>	<b>405.666</b>	<b>414.765</b>	<b>820.430</b>

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SSPTyEL-MTEySS).

### 3.4 Estabilidad laboral

Partiendo de la tradicional diferencia para los trabajadores agrarios respecto al modo de contratación entre permanentes y temporarios se analiza el nivel de estabilidad a través de la modalidad de contratación. Si bien los trabajadores se encuentran registrados en la Seguridad Social, la no permanencia de sus empleos nos permite estimar su inserción precaria.

Del total de trabajadores agrarios registrados en la Seguridad Social, el 68% corresponde a trabajadores permanentes, el 17% es no permanente, el 14% de temporada, y se desconoce el nivel de estabilidad del 1% porque se encuentra en una actividad bajo Convenio de Corresponsabilidad Gremial. La distribución permite conocer la importancia que adquieren las modalidades no permanentes en el agro. Esta conformación se diferencia del resto de la economía, donde el 89% se encuentra bajo un contrato permanente y solo el 11% no tiene un contrato por tiempo indeterminado, este porcentaje se encuentra conformado por un 9% que es no permanente y el 2% de temporada. Se observa, por lo tanto que bajo esta definición, el nivel de estabilidad en el agro es mucho menor que en el resto de la economía y que mientras 7 trabajadores de cada 10 tienen contratos por tiempo indeterminado en el agro, en el resto de la economía es de 9 por cada 10 trabajadores. En otros términos, el sector urbano genera un solo puesto precario cada 10 trabajadores registrados, mientras que el agro triplica ese número.

Los trabajadores no permanentes son 69,3 mil, los cuales se concentran en las actividades de cultivo de cereales (15%), cultivo de tabaco (11%) y servicios agrícolas (11%). La importancia que revisten los servicios agrícolas refleja las conclusiones de estudios precedentes que indicaban la importancia de los contratistas para generar situaciones de empleo más flexibles, lo cual se refuerza al demostrar que los contratistas no solo tercerizan la relación de trabajo sino que lo hacen con empleo temporario.

Por fuera de las ramas de actividad agrarias, se pudo identificar como trabajadores no permanentes un total de 19,6 mil puestos de trabajo en la industria, el comercio y los servicios, que representan el 28% de los no permanentes del agro. Entre las categorías que lo conforman, se destaca que el 14% del total de los puestos del agro se encuentran en empresas comerciales integradas verticalmente.

El análisis por modalidad de contratación permite observar la existencia de una alta concentración de puestos de trabajo para los trabajadores permanentes no directivos. Así, solo dos ramas de actividad, cultivo de cereales y oleaginosas (21%), y cría de ganado bovino (22%), concentraron el 43% de los puestos de trabajo registrados bajo esta modalidad en el año 2011. La importancia por rama no presentó variaciones, al considerar el total de trabajadores permanentes.

La modalidad de temporada representa 56,3 mil puestos, de los cuales el 25% se encuentra en servicios agrícolas, luego sigue en importancia el cultivo de pera y manzana con el 21% del total del empleo de temporada. Con participaciones marcadamente inferiores se encuentra vid para vinificar (9%), mientras que tanto frutas cítricas y cultivo de hortalizas alcanzan el 7% del empleo de temporada.

Considerando la rama de actividad, se esperaría encontrar grandes diferencias en la estructura por modalidades de contratación. En primer lugar, entre las actividades con diferente intensidad en el uso del trabajo. Esto sería entre las denominadas actividades pampeanas de los cultivos regionales. En segundo lugar, comparando las ramas agrícolas con el comportamiento de las empresas integradas.

**CUADRO 3:** Empleo registrado por rama de actividad (desagregado especial para el estudio del agro) según modalidad de contratación. Promedio anual 2011.

Rama de actividad (desagregación especial para estudio del agro)	Permanentes no directivos	Permanentes directivos	De temporada	No permanente	Convenio de Corresponsabilidad Gremial	TOTAL
Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras	55.420	2.132	3.032	10.686	30	71.301
Cultivo de hortalizas, legumbres, flores y plantas ornamentales	10.000	154	3.941	4.186	47	18.327
<b>Cultivo de frutas</b>						
Cultivo de manzana y pera	7.397	364	11.643	3.333	1	22.738
Cultivo de frutas de pepita n.c.p.	293	2	129	243	3	670
Cultivo de frutas de carozo	1.681	49	1.603	480	77	3.889
Cultivo de frutas cítricas	4.208	191	3.960	748	-	9.108
Cultivo de nueces y frutas secas	544	13	40	83	-	681
Cultivo de frutas n.c.p.	2.569	76	1.201	1.503	27	5.376
<b>Cultivos industriales, de especias y plantas aromáticas</b>						
Cultivo de algodón y otras plantas para obtención de fibra	1.625	35	334	670	111	2.775
Cultivo de caña de azúcar y otras plantas sacaríferas	2.135	57	2.269	521	-	4.982
Cultivo de vid para vinificar	14.490	476	5.092	1.110	2.182	23.349
Cultivo de té, yerba mate y otras plantas cuyas hojas se utilizan para preparar bebidas (infusiones)	1.750	11	492	1.023	-	3.276
Cultivo de tabaco	5.150	12	1.811	7.698	55	14.725
Cultivos industriales sin clasificar	1.697	60	511	503	5	2.777
Producción de semillas y otras formas de propagación de cultivos	3.085	756	465	1.383	13	5.701
<b>Cría de ganado, producción de leche, lana y pelos</b>						
Cría de ganado bovino	57.597	2.303	1.165	4.038	57	65.160
Cría de ganado excepto bovino	7.908	462	106	574	4	9.055
Producción de leche	11.591	254	64	563	-	12.471
Producción de lanas y pelo	1.916	48	41	143	1	2.149
Cría de ganado sin clasificar	153	2	1	7	2	164
Producción de granja y cría de animales, excepto ganado	13.060	147	93	724	7	14.030
Servicios agrícolas	18.416	236	14.228	7.561	17	40.458
Servicios pecuarios, excepto los veterinarios	2.026	64	462	503	-	3.055
Caza y captura de animales vivos y repoblación de animales	89	1	2	5	-	96
Silvicultura	1.230	52	143	181	3	1.609
Extracción de productos forestales	3.375	139	183	610	455	4.763
Servicios forestales	3.448	38	266	669	29	4.448
<b>Ramas no agrarias con empleo rural</b>						
Empresas industriales integradas verticalmente	11.496	35	783	4.044	1.343	17.700
Empresas comerciales integradas verticalmente	9.295	16	1.445	9.493	249	20.498
Empresas de servicios	13.187	48	802	6.091	205	20.333
<b>Total ramas con empleo rural</b>	<b>266.829</b>	<b>8.232</b>	<b>56.304</b>	<b>69.375</b>	<b>4.922</b>	<b>405.662</b>
<b>Resto de la economía</b>	<b>4.704.393</b>	<b>492.436</b>	<b>89.158</b>	<b>521.832</b>	<b>-</b>	<b>5.807.819</b>
<b>Total de la economía</b>	<b>4.971.222</b>	<b>500.669</b>	<b>145.462</b>	<b>591.207</b>	<b>4.922</b>	<b>6.213.481</b>

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SSPTyEL-MTEySS).

El primer punto se verifica claramente debido a que la estructura de la modalidad de empleo, tanto en cultivo de cereales como cría de ganado vacuno, es prácticamente idéntica a la que presenta el resto de la economía, con niveles superiores de trabajadores permanentes del 81% y 92%, respectivamente, y la situación que se destaca es la de producción de leche, donde el 95% de los puestos de trabajo son permanentes.

En el caso de los cultivos industriales y las frutas, generalmente dependientes de mano de obra estacionaria y por períodos cortos —especialmente durante la cosecha—, se verifica una mayor importancia de las contrataciones no permanentes. Sin embargo, existen tres situaciones destacables. La primera de ellas es el cultivo de pera y manzana con un 66% de trabajadores no permanentes pero, dentro del total, un 51% corresponde a trabajador de temporada, en los cuales existe algún nivel de estabilidad y un 15% a no permanente. En la segunda se destaca el cultivo de tabaco, donde el 65% de los puestos no son permanentes y solo el 12% es de trabajadores de temporada quedando en el mayor nivel de precariedad un 53% que es no permanente. En la tercera situación se encuentra el cultivo de caña de azúcar con el 56%, allí el 10% es no permanente y el 46% de temporada y, por último, el caso de vid para vinificar y frutas de pepita, 20% es de temporada y 36% no permanente.

Respecto al comportamiento de los modos de contratación que rigen en las empresas que no pertenecen a ramas agrícolas pero que, de igual manera, contratan trabajadores rurales, se puede afirmar que poseen una estructura cercana a las ramas agrarias. Así el porcentaje de permanentes no supera el promedio del agro (68%) y la rama de empresas integradas comercialmente posee un 46% de puestos no permanentes y 7% de trabajo de temporada, alcanzando un 53% del empleo.

### 3.5 Remuneraciones

Finalmente, la consideración de los ingresos que perciben los trabajadores agrarios es una síntesis de conceptos referidos a las condiciones laborales. La remuneración se vincula con la valoración de la fuerza de trabajo en cuanto a calificación pero también en cuanto a las necesidades de reproducción propia y de su grupo familiar.

En el agro, la remuneración puede tomar varios mecanismos diferentes entre los cuales se encuentra el pago a destajo, por tonelada, por quincena y, además de la fracción del salario mensual, existen costumbres arraigadas como cobrar la alimentación que reciben los trabajadores, así como contemplar si se les asigna o no una vivienda. Al mismo tiempo, tal como fue señalado anteriormente, aún persisten formas de generación de ingresos o bienes provenientes del trabajo familiar que pueden generar estrategias para complementar los ingresos del trabajo asalariado.

Del análisis de las remuneraciones declaradas durante el 2011, la remuneración promedio de los trabajadores agrarios fue de \$2858; si se considera que la remuneración promedio del total de la economía es de \$5382, el salario agrario representa el 53% de la misma.

Es importante destacar que no se está considerando el hecho de que las remuneraciones declaradas al SIPA son mensuales, mientras que en el caso agrario pueden resultar claramente menores por la cantidad de días que se trabajen —no es posible contar con esa información para realizar una comparación— en términos de ingresos por día de trabajo u horario, debido a que también en el agro son frecuentes las jornadas de trabajo con una duración mayor a las 8 horas diarias.

**CUADRO 4:** Remuneración promedio de los trabajadores asalariados registrados según rama de actividad (desagregado especial para el estudio del agro). Promedio anual 2011. En pesos corrientes.

Rama de actividad (desagregación especial para estudio del agro)	Remuneración promedio
Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras	3.484
Cultivo de hortalizas, legumbres, flores y plantas ornamentales	5.119
<b>Cultivo de frutas</b>	
Cultivo de manzana y pera	2.107
Cultivo de frutas de pepita n.c.p.	2.380
Cultivo de frutas de carozo	2.766
Cultivo de frutas cítricas	2.903
Cultivo de nueces y frutas secas	2.318
Cultivo de frutas n.c.p.	2.929
<b>Cultivos industriales, de especias y plantas aromáticas</b>	
Cultivo de algodón y otras plantas para obtención de fibra	2.884
Cultivo de caña de azúcar y otras plantas sacaríferas	2.364
Cultivo de vid para vinificar	1.546
Cultivo de té, yerba mate y otras plantas cuyas hojas se utilizan para preparar bebidas (infusiones)	1.861
Cultivo de tabaco	2.730
Cultivos industriales sin clasificar	3.601
Producción de semillas y otras formas de propagación de cultivos	3.924
<b>Cría de ganado, producción de leche, lana y pelos</b>	
Cría de ganado bovino	3.885
Cría de ganado excepto bovino	3.556
Producción de leche	3.292
Producción de lanas y pelo	3.181
Cría de ganado sin clasificar	3.176
Producción de granja y cría de animales, excepto ganado	2.781
Servicios agrícolas	2.092
Servicios pecuarios, excepto los veterinarios	3.214
Caza y captura de animales vivos y repoblación de animales	2.886
Silvicultura	2.529
Extracción de productos forestales	2.333
Servicios forestales	3.430
<b>Ramas no agrarias con empleo rural</b>	
Empresas industriales integradas verticalmente	2.597
Empresas comerciales integradas verticalmente	1.731
Empresas de servicios	2.991
<b>Total ramas con empleo rural</b>	2.859
<b>Resto de la economía</b>	5.543
<b>Total de la economía</b>	5.382

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). (SSPTyEL -MTEySS).

La divergencia en la duración de los períodos de empleo también introduce una problemática adicional respecto a la subdeclaración de los salarios. En el caso de la economía urbana, son pocos los casos en los cuales se puede registrar a un trabajador con salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil, la subdeclaración en la registración es generalmente en el ingreso. Mientras que, en el caso rural, además de la subdeclaración por el monto del ingreso puede realizarse una subdeclaración por días trabajados.



Otra consideración a tener en cuenta es que las remuneraciones son en valores corrientes y todo el país no posee el mismo nivel de precios, por lo cual es esperable que las producciones regionales tengan salarios vinculados también a sus mercados de trabajo locales y no solamente a la actividad que realizan.

El promedio de remuneración declarado al SIPA por rama para el 2011 mostró una gran heterogeneidad. En primer lugar, se destaca el buen nivel de remuneraciones que posee la producción de semillas, con \$5119, muy cercano al promedio del resto de la economía. En el caso de las empresas integradas, se esperarían niveles salariales altos, pero esto no se verifica. En las empresas industriales integradas y de servicios se encuentra superando por muy poco el promedio del agro y en el caso de integradas comercialmente, se encuentra por debajo del mismo.

Cuando se analizan las áreas de cultivos de frutas e industriales solo algunas ramas superan el promedio del agro; pera y manzana, nuez y caña de azúcar. Los bajos niveles de remuneración para este tipo de actividades se sustentan en que poseen una mayor estacionalidad, que justifica parte de esta menor remuneración promedio en la menor cantidad de días trabajados.

En la cría de ganado, las remuneraciones superan el promedio del agro en todas sus aperturas, siendo la más importante la de ganado no bovino con una remuneración promedio de \$3885 y la de ganado bovino con \$3601. El cultivo de cereales y oleaginosas posee una remuneración anual superior al promedio del agro, e inferior a las mencionadas para la ganadería, con \$3484. En este caso particularmente, se señaló la importancia de los trabajadores permanentes en estas ramas.

La rama de servicios agrícolas posee uno de los promedios de remuneraciones más bajos del agro con \$2092, lo cual únicamente puede explicarse por la menor cantidad de días que se trabajan y no por las capacidades involucradas en el trabajo. Este valor claramente se contradice con lo que se espera encontrar en el sector. La contratación de servicios agrícolas está vinculada a los trabajadores capacitados o especializados, principalmente integrado por los conductores de maquinarias y operarios de tecnologías quienes reciben salarios superiores a los peones generales.

#### 4. Marco legal

*"La más importante reflexión que sugiere aquella ley (la ley de conchabo) es lo peligroso de dejar en manos de los patrones la facultad de legislar el contrato de trabajo cuando, sea por la razón que quiera, el obrero, la otra parte interesada, no tiene intervención en la formación de la ley."*

Juan Bialet Massé<sup>10</sup>

En la presente sección, se sintetizan los principales puntos de la legislación que rige la relación de trabajo para los trabajadores rurales con el fin de identificar categorías que permitan reconocer la existencia de la precariedad laboral en el sector.

Varios autores analizan los antecedentes históricos, así como las condiciones bajo las cuales se han logrado avances en la protección del trabajo agrario a partir de la

---

10 Informe sobre el Estado de las Clases Obreras Argentinas I, pág. 181.

legislación, pero siempre desde el reconocimiento que es un sector al cual no se le garantizan los mismos derechos que al resto de los trabajadores<sup>11</sup>. Las particularidades propias de la actividad así como el ámbito en el que se aplican, generan dificultades para la protección real de los trabajadores.

Es importante definir que por trabajador agrario se refiere a la persona que, fuera del ámbito urbano, en relación de dependencia con otra persona, realiza tareas vinculadas principal o accesoriamente con la actividad agraria, en cualquiera de sus especializaciones tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola o apícola. También se incluyen, aunque se desarrollen en áreas urbanas, las tareas de manipulación y almacenamiento de productos agrarios, siempre que no se realicen en establecimientos industriales. Lo mismo es válido para el empaque de frutas y hortalizas sean propios o de otros, pero en este último caso el empaque de la propia producción debe superar lo demás.

El Régimen Nacional de Trabajo Agrario incluye dos tipos de actividades: por un lado, las incluidas en el Estatuto del Peón Rural, regido desde diciembre de 2011 por la Ley N° 26.727 y, por otro, los Convenios Colectivos de Trabajo de las actividades que se firmaron antes de la entrada en vigencia del Estatuto en el año 1980. Para estas actividades rige la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT) en su totalidad y, adicionalmente, en esta categoría se encuentra la actividad de cosecha y empaque de frutas regida por la Ley N° 23.808.

Algunos de los convenios colectivos pertenecen a las actividades más intensivas en la utilización de mano de obra del agro tales como empaque de frutas y hortalizas, cultivo de pera y manzana, vid para vinificar, cultivo de frutas cítricas y cultivo de caña de azúcar.

Es decir, no todos los trabajadores asalariados agrarios tienen los mismos derechos. Antes de la reforma introducida por el Estatuto del Peón Rural (2011) solo los trabajadores rurales bajo la LCT se encontraban igualados en condiciones laborales a los demás trabajadores, mientras que los peones poseían algunos derechos.

La Ley N° 26.727 (2011) aparece como una legislación superadora en materia de protección para el trabajador rural, con avances importantes. En particular, la Ley 22.248 (1980) poseía dos grandes críticas. La primera relacionada con la prohibición del derecho de huelga, y la segunda que no regulaba la extensión horaria de la jornada de trabajo. Bajo la actual legislación, se establece una jornada laboral máxima que consta de existe un máximo de 44 horas semanales, limitado hasta el sábado a las 13.00 horas.

Adicionalmente se devolvió a la órbita del Estado, en particular al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el organismo de Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA- ex RENATRE), anteriormente en manos de las cámaras de empleadores y el sindicato UATRE (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores). El RENATEA tiene la finalidad de llevar el registro de los trabajadores rurales y sus empleadores, y también cuenta con objetivos fiscalizadores y de administración del seguro de desempleo.

Respecto a las modalidades de contratación, hay una diferencia central con la nueva ley: bajo la anterior legislación no existía para los peones rurales la posibilidad de

---

11 Entre ellos, Martínez Dougnac, 2012, Ledesma, Paz y Tasso, 2011, y CNTA – OIT.

contratación por temporada. Esta figura, que si se encuentra presente en la LCT introduce algún grado de estabilidad en la relación salarial, al instituir que si bien el trabajador en algunos períodos no posee empleo se le garantiza que en la época de tareas va a ser convocado, generando la estabilidad de la relación laboral aunque persista la precariedad de los ingresos por la intermitencia de los períodos de trabajo.

La modificación legislativa del Estatuto del Peón Rural instituyó una mayor y mejor definición de las modalidades contractuales que rigen el trabajo agrario. Mientras que antes solo existían las categorías permanentes y no permanentes ahora se incorporan los conceptos de trabajador de temporada y de trabajo familiar. Las diferenciaciones que surgen respecto a las modalidades de contratación generan contrapartidas en derechos y obligaciones tanto para el empleador como para los empleados.

La Ley N° 22.248 instauraba derechos muy restringidos para los trabajadores no permanentes, en particular, no se le garantizaba estabilidad laboral de ningún tipo. La relación laboral con el trabajador no permanente es por tiempo determinado. Así, finalizado el plazo pactado o el objeto del contrato, termina el vínculo laboral, sin derecho a estabilidad alguna para el trabajador y sin generación de responsabilidad del empleador por la finalización de la relación. Tampoco existía el preaviso.

Se definía al trabajador rural no permanente<sup>12</sup> como aquel que, por necesidades cíclicas o estacionales, o por procesos temporales propios de la actividad agropecuaria, era convocado a desarrollar tareas propias de la actividad agraria como también las realizadas en ferias y remates de hacienda. Es el caso típico de los trabajadores de cosecha o zafra, o de los que realizan actividades tales como siembra, plantación o cultivo de productos agrícolas, poda de plantaciones, recolección y embolsado de frutos o cosecha de miel. Son asimismo no permanentes aquellos que realizan tareas ocasionales accidentales o supletorias, tales como los suplentes en caso de falta o enfermedad de algún trabajador. El trabajador no permanente no cuenta con licencia paga por enfermedad, así como tampoco con las licencias típicas de un trabajador permanente (matrimonio, nacimiento de hijos). Aunque pueden justificar su ausencia, no perciben remuneración por los días que no realizan actividad laboral. La única indemnización disponible al momento de finalización de la relación salarial es un 5% como adicional por vacaciones.

Un elemento de discrecionalidad de la legislación se basa en que no existe en la misma mención alguna de la duración de las tareas que permiten categorizarse como no permanentes. La jurisprudencia estableció un límite legal de menos de un año corrido de trabajo, sino la relación laboral posee la forma de relación de trabajo permanente.

El nuevo régimen, instituido por la Ley N° 26.727 generó un incremento del 5% al 10% de la indemnización sustitutiva de vacaciones que se le debe abonar al concluir la relación laboral al trabajador no permanente (así como también para el trabajador de temporada) y, adicionalmente, el proporcional de aguinaldo.

Con el fin de avanzar en la eliminación del fraude laboral, se prohíben las agencias de colocación de personal temporal y se plantea que será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social mediante las oficinas de empleo, quien se responsabilice de actuar como intermediario entre la oferta y la demanda de trabajo temporario. Asimismo y

---

12 Contemplado en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, Ley N° 22.248.

considerando que en el agro se ha avanzado en la tercerización de servicios, se legisla sobre el concepto de solidaridad para las empresas subordinadas o relacionadas, buscando evitar que sea un mecanismo para disminuir las responsabilidades que poseen como empleadoras.

Es central considerar que si bien una nueva ley no cambia la realidad económica y social, es un paso primordial que los derechos se garanticen para que luego se efectivicen y permite dar un paso para desandar el camino que señala Murmis (1994) "las modalidades de contratación a disposición de los empresarios les permiten acceder a una mano de obra de carácter precario que, sin embargo, se puede encontrar correctamente registrada según lo establecido en la legislación laboral. Esto es un fenómeno curioso de convertir en precariedad la norma".

Por lo tanto, considerando la modificación legislativa, un futuro estudio podría indagar respecto a si genera modificaciones en las estrategias empresariales, y qué efectos tiene sobre la precariedad del empleo agrario registrado.

## CONCLUSIONES

No es nuevo afirmar que el no registro y la precariedad laboral son problemas que afectan a los trabajadores asalariados rurales. Sin embargo el presente trabajo permitió conocer algo más sobre el perfil de especialización productiva del trabajo asalariado registrado, reconociendo que las actividades comúnmente denominadas "cultivos regionales" poseen una importancia decisiva no solo en los mercados de trabajo agrarios de algunas provincias, sino en la totalidad del empleo registrado. Además de la fuerte importancia para el empleo de determinadas actividades productivas en provincias específicas, se verifica la expansión a todo el país de las ramas en las cuales se encuentran los contratistas de servicios y las agencias de empleo temporario, con diferentes niveles de participación e importancia.

A partir de los datos del PNRT, se obtuvieron las tasas de no registro por ramas de actividad para el agro, la cuales varían entre el 13% y el 66% y que, si bien el agro mantiene tasas de no registro muy superiores al total de la economía, el estudio de la estructura por tramo de empleo permitió reconocer que las empresas del agro que registran trabajadores mantienen altas tasas de no registro. En particular para el sector, no se verifica una disminución significativa en la tasa a medida que aumenta el tramo de empleo de la empresa. Esto implica que un objetivo de bajo costo sería concentrar el esfuerzo fiscalizador en las empresas formales con altos niveles de empleo, ya que en las mismas se verifican tasas de no registro que duplican a la de la economía.

El estudio de las modalidades de contratación permitió reconocer que el 31% del empleo registrado agrario se encuentra sin una relación laboral permanente y que, por lo tanto, tiene una inserción laboral precaria. Se analizaron los casos más destacados, donde los niveles de no permanentes superan el 50% de los puestos de trabajo declarados. En este punto, resulta central identificar en qué medida los mismos se refieren a inserciones precarias condicionadas por la producción o referidas a una estrategia empresarial, con el objetivo de no reconocer las relaciones de trabajo existentes.

Finalmente, la precariedad también se observa en las remuneraciones que son claramente inferiores a las del resto de la economía. La rama cultivo de semillas obtiene únicamente niveles salariales cercanos al promedio de la economía, mientras que el promedio del agro solo representa el 54% de la remuneración promedio de la economía. Por último, en 2011 se modificó la legislación laboral con fuertes avances en la protección de los trabajadores cubiertos por el Estatuto así como una mayor injerencia estatal respecto a la fiscalización y el control de la registración por la puesta en marcha del RENATEA. El presente estudio tuvo el objetivo de resaltar la relevancia de la precariedad en el agro, cuantificando los fenómenos y reconociendo que no basta con la registración en la Seguridad Social porque, como fuera demostrado, se verifica la existencia de precariedad laboral aún para los registrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bisang, Roberto (2007) "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?". En Kosakoff, Bernardo (Coord.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL.
- Blanco, Mariela; Neiman, Guillermo y Quaranta, German (2010) "Ruralidad y mercados de trabajo. Perfil, inserción y remuneraciones de los asalariados de tres provincias de la Argentina" en *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Editorial Ciccus. Buenos Aires. Págs. 105-109.
- Fabio, José Francisco y Neiman, Melina (2010) "Precariedad en los mercados de trabajo rurales" en Busso, Mariana y Pérez, Pablo (Comps.) *La corrosión del trabajo. Estudios sobre la precariedad y la informalidad*.
- Martínez Dougnac, Gabriela (2012). "Viejas leyes agiornadas y nueva legislación: reflexiones en torno al carácter y papel de algunos instrumentos de legislación agraria durante el primer peronismo". [Online]. [Citado 2013-02-06]. Disponible en: [http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco\\_archivos/trabajos\\_XV\\_archivos/Martinez%20Dougnac-%20VIEJAS%20LEYES%20AGGIORNADAS%20Y%20NUEVA%20LEGISLACION.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/trabajos_XV_archivos/Martinez%20Dougnac-%20VIEJAS%20LEYES%20AGGIORNADAS%20Y%20NUEVA%20LEGISLACION.pdf)
- Murmis, Miguel (1974) *Tipos de capitalismo y estructura de clases: elementos para el análisis de la estructura social argentina*. Ediciones La Rosa Blindada, Buenos Aires.
- Murmis, Miguel (1994) "Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: restructuración, desestructuración y problemas incluidos excluidos" en *Ruralia*, nro. 5. FLACSO.
- Neffa, Julio C (Coord.) (2008) *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*, CEIL-PIETTE, CONICET y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Neiman, Guillermo (Dir.) (2010) *Estudios sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*. Editorial Ciccus. Buenos Aires.
- Neiman, Guillermo (2010) "Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino en *Mundo Agrario*. [Online]. vol.10, n.20 [citado 2013-02-06]. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-59942010000100020&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942010000100020&lng=es&nrm=iso). ISSN 1515-5994.
- Neiman, Guillermo; Bardomas, Silvia y Quaranta, Germán (2003) "El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados". En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 19, PIEA-FCE-UBA.
- Pok, Cynthia (1992) "Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo". *Seminario de medición del Sector informal* Documento de Trabajo.
- Quaranta, German y Fabio, José Francisco (2010) "Intermediación y precariedad laboral en la agricultura. Clásicos y renovados vínculos entre dos fenómenos persistentes" en Andrea Del Bono y Germán Quaranta (Comp.) *Convivir con la incertidumbre. Aproximaciones a la flexibilización y precarización del trabajo en la Argentina*. Colección Textos del Bicentenario, Ediciones Ciccus. CEIL-PIETTE. Buenos Aires.
- Rau, Víctor (2006) "La sociología de los mercados laborales en los estudios sobre el empleo agrícola". En *Gaceta Laboral*. [Online]., vol.12, n.3 [citado 2013-02-06], pág. 357-386. Disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-85972006000300004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-85972006000300004&lng=es&nrm=iso). ISSN 1315-8597.
- Senyk, Alejandro (2012) "El nuevo régimen estatutario de los trabajadores agrarios. Un cambio de paradigma en las relaciones laborales del sector" en *Revista de derecho laboral y seguridad social*.
- Soto Baquero, Fernando y Klein, Emilio (Coord.) (2012) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomos I y II. FAO, OIT y CEPAL.

# 4

## La diversidad de los conflictos laborales: dispersión y centralización en las lógicas de acción de los asalariados privados\*

Ricardo Spaltenberg

### RESUMEN

Las importantes transformaciones socioeconómicas de la última década tuvieron como correlato la recomposición del poder sindical. El trabajo se interroga sobre las características que asumieron los conflictos laborales del ámbito privado en esta etapa y los factores que podrían dar cuenta de ellas. Se deslindan dos niveles de conflictos laborales con diferentes configuraciones que reflejan la incidencia de factores de distinta naturaleza. En el nivel de rama de actividad se evidenció el resurgimiento del “conflicto industrial”, con huelgas de gran tamaño y breve duración, que se reflejan en la evolución de la cantidad de huelguistas y jornadas de paro: esta configuración expresa lo que sucede anualmente en las negociaciones salariales protagonizadas por sindicatos centralizados en el nivel nacional que nuclean a la mayor parte de los asalariados. En cambio en el nivel del lugar de trabajo, los conflictos tienen una configuración diferente ya que prevalecen allí huelgas de menor tamaño, dado que comprometen una cantidad reducida de huelguistas, pero con una mayor duración –en términos de la mayor cantidad de jornadas no trabajadas–; este tipo de conflictos muestra una evolución creciente durante el período que de 2006 hasta 2012, y responden a una variada gama de factores. El incremento registrado por estos conflictos se debería al avance de las representaciones sindicales en los lugares de trabajo.

### 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las importantes transformaciones socioeconómicas de la última década en la Argentina, tuvo lugar un proceso de fortalecimiento del sistema de relaciones laborales que fue acompañado por una recomposición del poder sindical. Los conflictos

---

\* Lic. en Sociología, UBA, trabaja en la Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo (DERT) de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) a partir de la información de la Base de Datos de Conflictos Laborales de la DERT-SSPTyEL-MTEySS. Restringimos el análisis a los conflictos en los que tuvo lugar un paro de actividades dejando para otra oportunidad aquellos en los que tuvo lugar otro tipo de acción conflictiva. Para una exposición de algunas características metodológicas de la base de datos, ver Palomino, 2007. Hago llegar mi agradecimiento a los integrantes del Área de Conflictos Laborales por el empeño puesto en la construcción de la Base de Datos.

colectivos de trabajo en el ámbito privado asumieron en este contexto ciertos rasgos singulares. En el presente trabajo nos interrogamos sobre estas características y los factores que podrían estar detrás de ellas.

Para este propósito se deslindan dos niveles de interacción diferenciados en el ámbito de las relaciones laborales, distinguiendo los conflictos que hayan tenido lugar en una sola empresa de los que involucran al conjunto de las empresas de una actividad económica. En cada espacio de interacción los conflictos asumen una configuración específica y reflejan la incidencia de factores de distinta naturaleza.

En este artículo sostendremos que en la presente etapa se evidenció en el nivel de rama de actividad el resurgimiento del “conflicto industrial”, caracterizado por huelgas de gran tamaño y breve duración. Los conflictos de rama permiten explicar la evolución de la cantidad de huelguistas y jornadas de paro en el ámbito privado, y reflejan lo que sucede anualmente en las negociaciones salariales protagonizadas por los grandes sindicatos de rama centralizados en el nivel nacional.

Asimismo en los conflictos que se desenvuelven en espacios de interacción acotados a los lugares de trabajo, las huelgas son de menor tamaño y mayor duración. Los conflictos localizados permiten entender la evolución de la cantidad de conflictos del ámbito privado durante el período y responden a una variada gama de factores de diverso orden. El comportamiento de los conflictos de este nivel evidenciaría un implante creciente de las representaciones sindicales en los lugares de trabajo. Como apuntaremos más adelante, esta interpretación estaría en sintonía con algunas de las principales contribuciones teóricas del llamado enfoque sobre “movilización de recursos”.

Los conflictos laborales del ámbito privado remiten de este modo a una gran variedad de problemas que exigen un tratamiento particular. Este artículo intenta desplegar en parte esta complejidad y ordenar su abordaje, exponiendo las principales características y tendencias que presentaron estos conflictos entre los años 2006-2012.

Tomaremos como punto de entrada para esta tarea el análisis de los valores registrados por los indicadores de conflictividad laboral en el primer semestre de 2012, buscando desvincular su comportamiento de los factores de corto plazo asociados a la coyuntura. Por el contrario, entendemos que estos conflictos están expresando ciertos rasgos típicos para el período considerado.

Expondremos a continuación las características que presentan los conflictos en los diferentes niveles de agregación, para desarrollar seguidamente un análisis pormenorizado de los conflictos en el nivel de rama de actividad y de los lugares de trabajo. De estos últimos estudiaremos con mayor detenimiento los rasgos de las organizaciones de los trabajadores que protagonizan los conflictos y de los principales reclamos en el primer semestre de los años 2011 y 2012, respectivamente.<sup>1</sup>

---

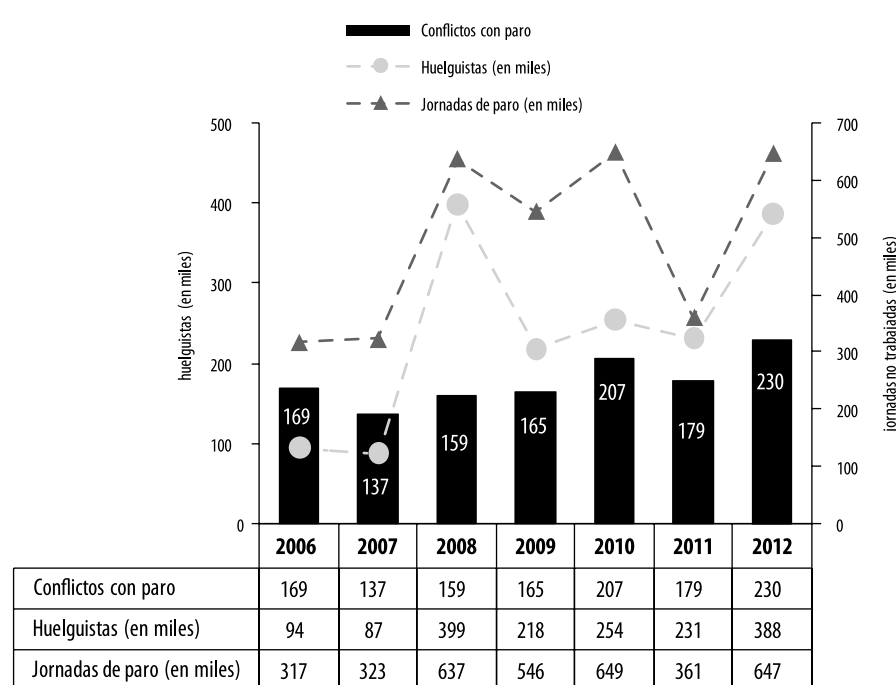
1 Queremos hacer notar que el peso de los conflictos del ámbito privado en los tres indicadores de conflictividad fue entre 2006 y 2012 sistemáticamente inferior al de los del sector estatal. Consideramos necesario realizar este análisis particularizado ya que tanto las actividades como las relaciones laborales en ambos sectores dependen de regulaciones y factores de naturaleza diferente. Por otra parte, los conflictos del ámbito privado dan cuenta del comportamiento de un universo de asalariados significativamente superior al del ámbito estatal. Cabe aclarar que, si bien presentamos aquí un análisis de los datos de los primeros semestres, las pautas observadas no difieren demasiado de las que resultan para los datos anuales (SSPTyEL-MTEySS, 2011).



## 2. EL NIVEL DE AGREGACIÓN DE LOS INTERESES EN LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

En el primer semestre de 2012 se registraron en el ámbito privado 230 conflictos que comprometieron alrededor de 388 mil huelguistas y 647 mil jornadas individuales no trabajadas. Los tres indicadores de conflictividad laboral se situaron así entre los valores más altos de la serie y registraron un importante incremento en relación con el mismo período del año anterior. Se destaca el aumento en la cantidad de conflictos, que se situó un 10% por encima del valor más alto registrado en 2010.

**GRÁFICO 1.** Conflictos laborales en el ámbito privado. 1° Semestre 2006-2012



Fuente: MTEySS -SSPTyEL -Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

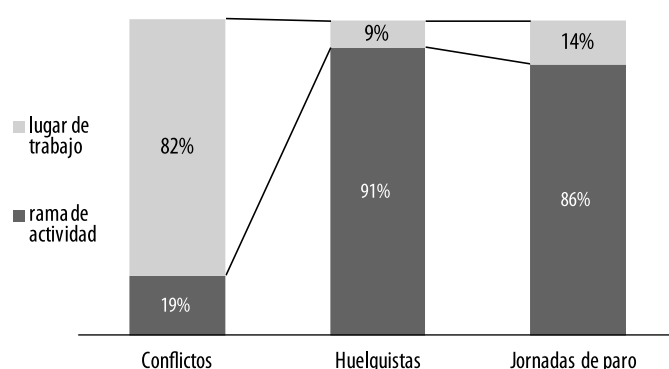
El incremento de los conflictos laborales en 2012 se dio en un contexto signado por una serie de tensiones particulares que operaron en el plano de las relaciones laborales, y que fueron interpretados como eventuales factores que amplificaron la conflictividad. Entre ellos se destacan los efectos de la desaceleración del ritmo de crecimiento económico sobre la dinámica laboral, la política de moderación de los incrementos nominales de salarios impulsada por el Gobierno Nacional, y el enfrentamiento de una parte de los dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) con el Gobierno Nacional, que concluyó con la ruptura de la central y la conformación de un nuevo agrupamiento sindical opositor.

Intentaremos establecer la medida en que estos factores pudieron incidir en el incremento registrado en los niveles de conflictividad. La clasificación de los conflictos según el nivel de agregación comprometido nos permitirá echar luz sobre este comportamiento: i) en el nivel de agregación más bajo identificamos los conflictos circunscriptos al

lugar de trabajo, es decir, los que afectan la relación laboral entre un solo empleador y los trabajadores que se desempeñan en su unidad económica (establecimiento o empresa); ii) en el nivel más alto agrupamos los conflictos que se extienden a una rama de actividad, es decir, los que afectan los intereses de los trabajadores de todas las empresas que operan en una actividad económica.

A continuación presentaremos las características de los conflictos en los diferentes niveles de agregación analizando los datos del primer semestre de 2012. En primer lugar, estudiaremos el peso relativo que tuvieron los conflictos de los distintos niveles en cada indicador de conflictividad.

**GRÁFICO 2.** Conflictos, huelguistas y jornadas no trabajadas en el ámbito privado según nivel de agregación. 1° Semestre 2012



Fuente: MTEySS -SSPTyEL -Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Podemos constatar que los distintos indicadores de conflictividad como cantidad de conflictos, de huelguistas y de jornadas individuales no trabajadas dependen de distintos niveles de agregación. Durante el primer semestre de 2012, el 82% de los conflictos tuvo por escenario el lugar de trabajo, es decir, estuvo acotado a situaciones que afectaban la relación laboral entre un solo empleador y los trabajadores que se desempeñan en su unidad económica. Pese a constituir la mayoría de los conflictos, movilizaron sólo 9% de los huelguistas y representaron 14% de las jornadas individuales no trabajadas. Por su parte, los que abarcaron a toda una rama de actividad representaron sólo el 18% del total de conflictos, aunque movilizaron el 91% de los huelguistas y el 86% de las jornadas de paro. Los valores totales alcanzados por cada uno de los indicadores de conflictividad responden a lo ocurrido en distintos niveles de agregación. Lo dicho no sólo se constata para el primer semestre de 2012, sino que se mantiene a lo largo de los últimos años. Por ende, para dar cuenta de la evolución de cada indicador, hay que indagar los factores diferenciados que operan en cada nivel.

Estas diferencias definen configuraciones diversas de los conflictos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Seguimos aquí a Edward Shorter y Charles Tilly, quienes utilizan la noción de configuración para representar la actividad huelguista en sus tres dimensiones: duración, magnitud y frecuencia. Los autores distinguen entre la configuración de una huelga típica de un determinado período, región o industria, que resulta de la combinación entre la duración y el tamaño promedio de las huelgas, y la configuración de la actividad huelguista global en un determinado período, región o industria, a la que añaden la cantidad de huelgas (1985, p. 92).

**CUADRO 1.** Configuración de los conflictos laborales en el ámbito privado según nivel de agregación  
1º semestre de 2012

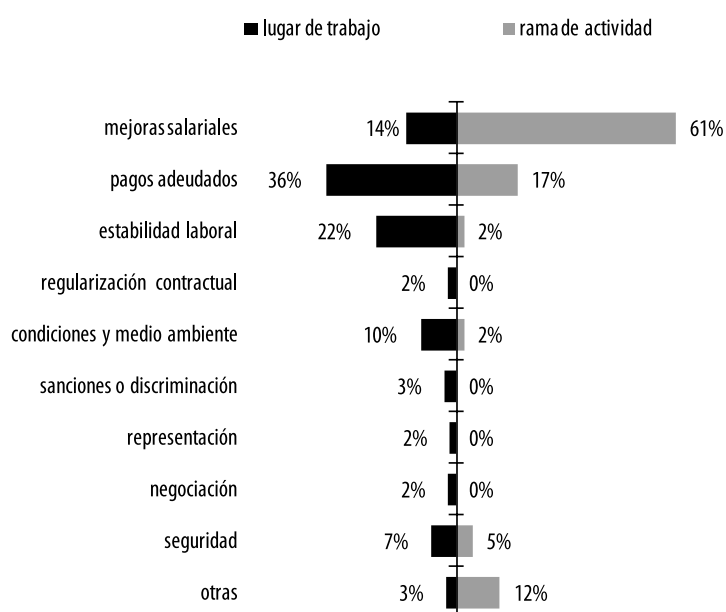
	Rama	Lugar de trabajo
Cantidad de conflictos	42	188
Promedio de huelguistas por conflicto	8.948	187
Promedio de jornadas por huelguista	1,5	2,5

Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Mientras que los conflictos de rama de actividad son pocos, de gran tamaño y de corta duración, los conflictos localizados son numerosos, de tamaño pequeño y con paros de mayor duración.

También los reclamos o reivindicaciones que promueven los conflictos refieren a cuestiones diferentes en cada uno de los niveles de agregación.

**GRÁFICO 3.** Conflictos laborales en el ámbito privado según reclamo principal y nivel de agregación.  
1º Semestre 2012



Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Entre los conflictos que involucran a toda una rama de actividad prevalecen los reclamos por incrementos salariales; mientras, entre aquellos que se restringen a los lugares de trabajo, la mayor parte se refiere a pagos adeudados (salariales o de otro tipo) o problemas de continuidad de la relación laboral (despidos o suspensiones).

Los conflictos laborales presentan así características específicas según el nivel de agregación de los intereses comprometidos, que deslindan espacios y niveles de interacción diferenciados en el ámbito de las relaciones laborales. Expondremos a continuación estas diferencias profundizando el análisis de cada nivel de agregación por separado: a

través de los conflictos de rama de actividad señalaremos el comportamiento de la cantidad de huelguistas y de jornadas no trabajadas; y, a través de los conflictos localizados, indagaremos acerca del comportamiento de la cantidad de conflictos.

### 3. LOS CONFLICTOS DE RAMA DE ACTIVIDAD

Los conflictos que agregan intereses en el nivel de toda una rama de actividad económica concentran la mayor cantidad de huelguistas y de jornadas no trabajadas, aún cuando la cantidad de conflictos de este tipo sea reducida. En su mayoría configuran conflictos de gran tamaño pero de duración relativamente breve que se desencadenan mayormente por reclamos salariales. Estas características reflejan los rasgos distintivos de la estructura de la negociación colectiva y de las organizaciones sindicales y de la particular dinámica que adoptaron las relaciones laborales en el contexto del crecimiento económico de los últimos años.

Recordemos que en la Argentina se ha conformado desde mediados del siglo pasado un modelo de representación sindical y de negociación colectiva por rama de actividad económica. En este modelo, los sindicatos que representan a la mayor parte de los trabajadores de una rama obtienen de parte del Estado la personería gremial que los habilita para negociar las condiciones laborales y salariales con los empleadores y establecer convenios y acuerdos colectivos que rigen para los trabajadores de toda la actividad. Como consecuencia de este diseño institucional, las grandes organizaciones sindicales de rama y los representantes de los empleadores se reúnen periódicamente para establecer las condiciones laborales y salariales de la mayor parte de los trabajadores asalariados registrados.

Después de varias décadas durante las cuales la negociación colectiva fue afectada por la recurrente inestabilidad institucional y, en particular, por la suspensión periódica de su vigencia bajo distintos gobiernos militares, desde 1988 hasta la actualidad se abrió un período en el que la negociación colectiva volvió a tener plena vigencia institucional. No obstante, en el marco de un prolongado proceso de desindustrialización, las reformas de mercado implementadas en la última década del siglo pasado deterioraron significativamente la situación del mercado laboral, afectaron negativamente la negociación colectiva y los sindicatos quedaron fuertemente debilitados y relegados a un papel puramente defensivo (Palomino y Trajtemberg, 2006).

Tras la crisis económica, política y social que acompañó la caída del régimen de la convertibilidad, se inició a partir del año 2003 un proceso sostenido de expansión económica (2003-2011), que se acompañó de un importante crecimiento del empleo y un significativo retroceso de la desocupación y del empleo no registrado. En el año 2006, en particular, se terminó de configurar un esquema de negociación salarial que se extiende hasta la actualidad, y en cuyo marco los sindicatos fueron pactando año tras año los aumentos salariales para la mayor parte de los trabajadores. Esta dinámica se plasmó en el importante incremento de la cantidad de convenios y acuerdos negociados anualmente (Trajtemberg, 2007). La revitalización de las instituciones laborales en el contexto del crecimiento del empleo impulsó un aumento del salario real y de la participación de los asalariados en el ingreso. El fortalecimiento del rol del Estado en esta nueva etapa

resultó decisivo para sostener la vigencia de los institutos laborales y como instancia de coordinación a través de políticas. Finalmente, con la conformación de este nuevo régimen de empleo los sindicatos incrementaron la cantidad de afiliados y volvieron a tener un papel relevante en la sociedad (Palomino, 2008 y 2010; Atzeni *et al.*, 2008; Trajtemberg *et al.*, 2009; Etchemendy *et al.*, 2009; Senén González *et al.*, 2009).

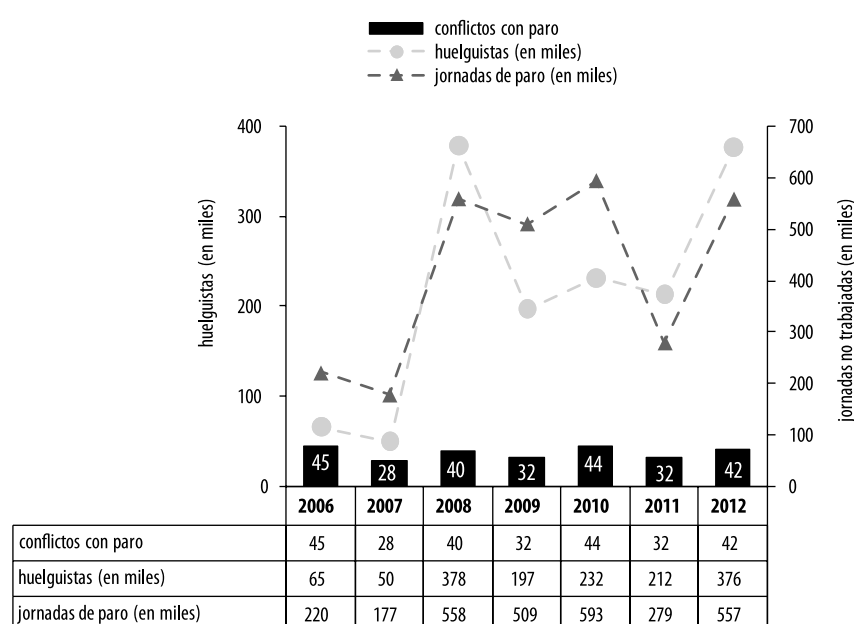
En este nuevo contexto, los conflictos de rama de actividad en los que prevalecen los reclamos por incrementos salariales adquieren una configuración singular: una cantidad reducida de conflictos de breve duración involucra a la mayor parte de los huelguistas y las jornadas individuales no trabajadas. Es decir, los conflictos de rama estarían reflejando la dinámica que adoptó el modelo sindical y de negociación colectiva en la Argentina en el contexto de un nuevo régimen de empleo.

Esta configuración evoca la lógica del “conflicto industrial” descripta por Edward Shorter y Charles Tilly (1985) en su trabajo sobre la evolución de las huelgas a lo largo de un siglo y medio en Francia. En esa lógica, la brevedad de la duración de las huelgas constituye un aspecto de la configuración típica de los conflictos de rama. Los autores destacan justamente las transformaciones que tuvieron lugar en la configuración de las huelgas: mientras que en el siglo XIX eran poco frecuentes, de tamaño reducido en términos de la cantidad de huelguistas ya que se acotaban al lugar de trabajo y prolongadas en el tiempo por lo que alcanzaban una alta duración promedio, a mediados del siglo XX la huelga se había transformado en un fenómeno más frecuente, de breve duración, en el que participaba un gran número de trabajadores. Los autores identifican esta última configuración como la típica del conflicto industrial que prevaleció en Francia desde 1930 a 1970. Durante ese período las huelgas se tornaron más frecuentes con la expansión territorial de las organizaciones sindicales; aumentaron su tamaño en términos de los trabajadores involucrados y redujeron su duración en el tiempo lo que reflejaba la mayor centralización de los sindicatos en el nivel nacional. En términos de la lógica de acción, la huelga “ha pasado de ser un medio de mantener la influencia política local y el control laboral a ser un mecanismo de presión nacional de las reivindicaciones de la clase trabajadora para conseguir la representación política” (Ibíd., p.85). Según Shorter y Tilly, el predominio de este tipo de conflicto estaría indicando la medida en que los trabajadores participan con grandes organizaciones de nivel nacional en la estructura de poder.

Es esta misma configuración, entonces, la que vemos retratada en los conflictos de rama de actividad en los últimos años, con la misma lógica de acción (paros breves), reflejando la capacidad de las organizaciones de los trabajadores para incidir sobre el proceso de determinación salarial. La evolución de estos conflictos laborales entre los años 2006-2012 es elocuente a este respecto (ver Gráfico 4).

Esta evolución se inscribe así en la particular dinámica que adquirieron las relaciones laborales en el período. En este nuevo marco podemos apreciar la reemergencia de conflictos de rama de actividad –casi inexistentes en la década anterior–, que se constatan en particular a partir del primer semestre del año 2008, cuando algunos sindicatos nacionales de gran tamaño llevaron adelante acciones huelguísticas a raíz de las discrepancias con las cámaras empresarias suscitadas por los montos del incremento salarial en las negociaciones paritarias. El fuerte crecimiento de la cantidad de huelguistas y de jornadas no trabajadas registrado a partir de ese año expresarían el resurgimiento

**GRÁFICO 4.** Conflictos laborales por rama de actividad en el ámbito privado  
1° Semestre 2006-2012



Fuente: MTEySS -SSPTyEL -Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

del conflicto industrial en la Argentina en el contexto de un nuevo régimen de empleo (SSPTyEL-MTEySS, 2009). En los años siguientes, estos indicadores tuvieron comportamientos dispares: mientras que la cantidad de huelguistas cayó a partir de 2009 a un nivel medio, la cantidad de jornadas no trabajadas se mantuvo en valores altos hasta el 2010, para bajar en el 2011.

Con este horizonte de mediano plazo podemos evaluar con mayor rigor el número de huelguistas y de jornadas no trabajadas registradas durante el primer semestre de 2012: en efecto, constatamos en primer lugar que los valores que alcanzaron estos indicadores son similares a los del 2008. Es decir que, lejos de constituir una excepción, los niveles actuales de conflictividad se mantienen dentro de los parámetros registrados en los últimos 7 años.<sup>3</sup> En segundo lugar, hemos señalado que las características de estos conflictos manifiestan la configuración típica del conflicto industrial, es decir, constituyen la expresión habitual de la pugna distributiva en regímenes donde los trabajadores participan a través de grandes organizaciones sindicales en la estructura de poder.<sup>4</sup>

Finalmente, en relación con las particularidades de la coyuntura, las negociaciones paritarias de la primera mitad de 2012 no fueron acompañadas por un incremento de la actividad huelguística superior a la registrada en 2008. Por el contrario, considerando que en 2012 el Gobierno Nacional buscó coordinar una moderación de los incrementos salariales nominales negociados en paritarias —a través de acuerdos con porcentajes

3 Abona esta evaluación el hecho de que los pocos sindicatos de rama nacional que realizaron una huelga en la primera mitad de 2012, y que dan cuenta de la mayor parte del incremento de estos indicadores, ya apelaron a esta medida por las mismas razones en alguno de los cuatro años anteriores.

4 Uno de los enfoques que enfatizan los aspectos constructivos de este tipo de conflicto en sociedades democráticas puede verse en los trabajos de Albert Hirschman (1996).

de aumento inferiores a los del año anterior—, los niveles de conflictividad registrados reflejarían los logros de la política implementada.

Podemos concluir que en el primer semestre de 2012 la cantidad de huelguistas y jornadas de paro fue determinada por lo que sucede en el ámbito de las negociaciones paritarias por recomposición salarial. Es decir, esos indicadores reflejaron el grado de fluidez con el que se tramitaron las negociaciones salariales de la mayor parte de los trabajadores en el período considerado.

Mientras que el estudio de los conflictos de rama de actividad nos permitió evaluar la importancia de la cantidad de huelguistas y de jornadas no trabajadas en su configuración, avanzaremos ahora en el análisis de los conflictos localizados lo que nos permitirá comprender las variaciones del indicador referido a la cantidad de conflictos laborales. A diferencia de lo que ocurre en el nivel de la rama de actividad, donde la acción colectiva gira preponderantemente en torno al proceso de determinación salarial en el marco de las negociaciones paritarias, en los conflictos localizados entra en juego una gama más amplia de factores.

#### 4. LOS CONFLICTOS LOCALIZADOS

Quizás por la misma naturaleza de su objeto, la bibliografía sobre los conflictos en los lugares de trabajo en nuestro país se ha focalizado en estudios de caso, aportando investigaciones en profundidad sobre conflictos relevantes en algún aspecto.<sup>5</sup> Fueron menos frecuentes los estudios del impacto agregado del conjunto de los conflictos acotados al lugar de trabajo, tal como el que se ofrece en esta aproximación, donde se busca proveer claves de inteligibilidad de la conflictividad laboral en general.

Un breve análisis de la evolución de los indicadores permitirá ordenar la exposición (ver Gráfico 5). Los datos de la evolución de la cantidad de conflictos en los lugares de trabajo muestra un incremento sostenido para el primer semestre de cada año desde 2007 hasta 2010; tras un leve descenso registrado en el año 2011, vuelven a aumentar de manera significativa en 2012 (28%). Entre 2007 y 2012 la cantidad de conflictos se acrecentó en un 72%. En estos años los conflictos de este nivel aportaron en promedio el 80% al total de conflictos del ámbito privado. Lo sucedido en este nivel arroja luz sobre la evolución del número total de conflictos en el ámbito privado.

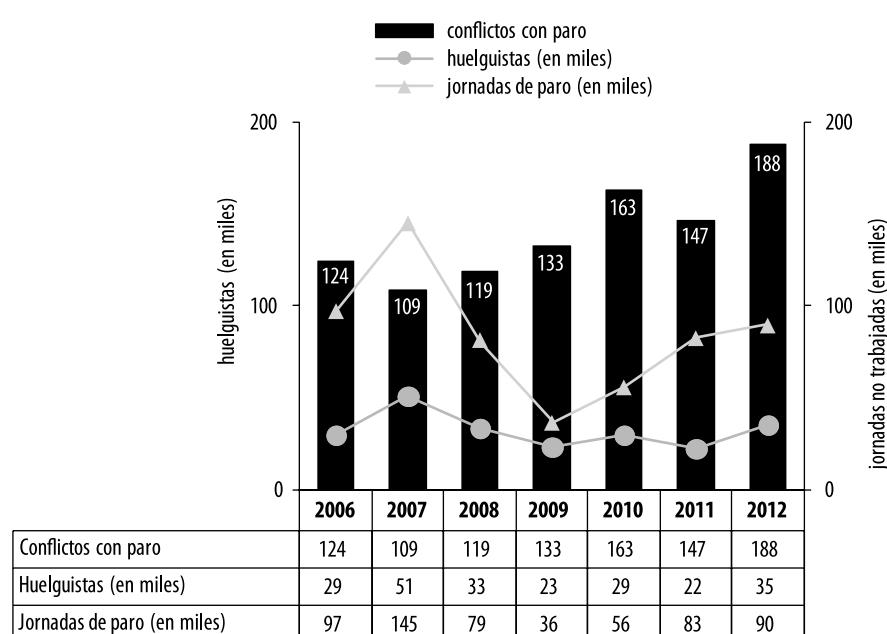
Como se señalara anteriormente, la contribución de este tipo de conflictos a las cifras de huelguistas y jornadas no trabajadas es relativamente baja, ya que aporta apenas el 20% en promedio a los valores totales del ámbito privado a lo largo del período. Además, la evolución de estos indicadores fue mucho más fluctuante y con un sentido por lo general divergente al de la cantidad de conflictos. Este comportamiento errático se debe en gran medida a la fuerte incidencia que tiene en la evolución de estos indicadores la ocurrencia de conflictos en empresas de gran tamaño.<sup>6</sup>

---

5 Para algunos ejemplos recientes de estas aproximaciones, ver las siguientes compilaciones: Lenguita y Montes Cató, 2009; Basualdo, 2011; Abal Medina *et al.*, 2011.

6 Es el caso, por ejemplo, del importante conflicto registrado en el año 2007 en las grandes empresas telefónicas.

**GRÁFICO 5.** Conflictos en lugares de trabajo en el ámbito privado 1° Semestre 2006-2012



Fuente: MTEySS -SSPTyEL -Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Del análisis realizado hasta aquí se desprende el interés por identificar los factores que dan cuenta del sostenido incremento en la cantidad de conflictos localizados en el lugar de trabajo durante los últimos años y, en particular, del importante salto experimentado entre el primer semestre de 2011 y el mismo período de 2012, sobre el que nos concentraremos en el resto de este artículo. La comparación del perfil de los conflictos entre ambos años nos permitirá establecer si dicho salto remite a factores particulares ligados a la coyuntura o podría inscribirse en la tendencia preexistente.

El ejercicio se justifica en razón de algunos contrastes entre las características del contexto general: mientras que en los comienzos del 2011 la economía argentina transitaba por un sendero de vigorosa expansión, en 2012 se experimentaron los efectos de una desaceleración, como consecuencia de un conjunto de factores de origen interno y externo. Estas circunstancias podrían abonar la interpretación según la cual el aumento registrado en la cantidad de conflictos fue consecuencia de los efectos negativos que tuvo esta desaceleración sobre la situación de los trabajadores asalariados.

#### 4.1. Los actores de los conflictos localizados en los lugares de trabajo

El análisis de algunas características de las organizaciones de los trabajadores que dirigieron los conflictos laborales durante la primera mitad del año 2012 muestra que en casi el 97% de los casos (176) se trató de un actor perteneciente a alguna instancia de la estructura sindical: desde delegados gremiales en la base de la organización, hasta miembros de la dirección central del sindicato en la cúspide. En el 3% restante (6 casos) aparecieron trabajadores organizados espontáneamente, o bien trabajadores identificados con alguna



agrupación interna de un sindicato que no ocupan un puesto orgánico en el mismo.<sup>7</sup>

Esta constatación inicial contrasta con una imagen difundida sobre estos conflictos que tiende a retratarlos como fenómenos “salvajes”, por su supuesto bajo nivel de institucionalización, o como movimientos que se expresan al margen de las organizaciones gremiales o que estas no pueden encauzar. Por el contrario, los datos nos informan que la gran mayoría de los conflictos registrados en los lugares de trabajo se dan dentro de la estructura sindical e involucran, además, a la base sindical.

Podemos agregar que, en términos de lo que podría considerarse el nivel de institucionalización de las organizaciones gremiales, los protagonistas del 93% de los conflictos laborales suscitados en el lugar de trabajo durante el primer semestre de 2012 son sindicatos que poseen personería gremial (163 sobre 176), en 6 casos poseen la inscripción gremial, en otros 5 no tienen inscripción o la misma está en trámite. En otros dos casos se trató de una asociación de profesionales de centro de salud y de un círculo médico provincial. A este respecto se puede afirmar que se trata de actores con un alto grado de institucionalización.

En lo que atañe al tipo de sindicato, en el 93% de los casos (125) se trata de la representación en el nivel de planta de organizaciones que aglutinan a trabajadores de toda una rama de actividad; en el 7% restante, (9) fueron sindicatos de empresa. El dato es relevante porque habla de la presencia de estos sindicatos centralizados en las instancias de base. A este respecto podemos agregar que en gran parte de los casos, en los establecimientos aparece la figura del delegado o de la comisión interna al frente del conflicto: a veces lo hace con un rol protagónico, actuando con el respaldo del sindicato; otras veces, acompañando la conducción de los dirigentes del sindicato y, en otro conjunto de conflictos, sólo aparece información sobre el sindicato que conduce las acciones.<sup>8</sup>

Sólo una reducida proporción de conflictos muestra a los trabajadores encarando su acción colectiva sin mediación organizativa: en este nivel elemental el grupo movilizado todavía no diferenció en su interior a quienes los representarían ante el empleador. En algunos casos los trabajadores son representados directamente por un abogado, sin que se llegue a conformar una organización gremial. Este tipo de conflicto es, por lo general, el emergente de situaciones en las que predomina la informalidad laboral y no existe sindicato, en actividades en las que históricamente predominó el empleo informal como en el caso de la construcción, o en sectores que crecieron como consecuencia de la política de tercerización de la última década del siglo pasado, como los servicios de limpieza o vigilancia de organismos públicos o privados.

La comparación de los datos de 2012 con los del año anterior refleja una situación bastante similar, a pesar del fuerte incremento registrado en la cantidad de conflictos: precisamente los conducidos por alguna de las instancias de la estructura sindical (36 de

7 Dejamos aquí de lado los casos para los que no se obtuvo información precisa a este respecto: 4 casos en 2011 y 7 casos en 2012.

8 A través de los datos del Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales –EIL– pudimos establecer que en la tercera parte de las empresas que registraron algún conflicto en el 2008 fue llevado adelante por delegados, en algunos casos junto con dirigentes de la organización sindical. (Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MRL de EIL de 2008, SSPTyEL-MTEySS).

los 38 conflictos adicionales registrados en 2012 con respecto a 2011) aportaron el 95% del aumento entre ambos años.<sup>9</sup>

**CUADRO 2.** Cantidad de conflictos en lugares de trabajo en el ámbito privado según tipo de actor. 1º Semestre 2011-2012

	2011		2012	
	n	&	n	%
Actor sindical	140	97,2	176	96,7
Trabajadores sin representación	4	2,8	6	3,3
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100,0</b>	<b>182</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

En síntesis, en ambos años la gran mayoría de los conflictos localizados fueron conducidos por instancias de base de grandes sindicatos de rama de actividad con personería gremial. La contribución casi excluyente de estos conflictos conducidos por actores sindicales institucionalizados al incremento del total de conflictos permite afirmar, además, que se trata de un fenómeno en expansión.

Una parte de los conflictos localizados en el lugar de trabajo estuvieron atravesados por tensiones en el interior de las organizaciones sindicales: en 7% de los casos (11) en que el conflicto laboral es dirigido por alguna instancia sindical, se trató de delegados, cuerpos de delegados o seccionales de listas opositoras a la conducción del sindicato. Estas disputas internas de las organizaciones incidirían de alguna manera en la capacidad de centralización del actor sindical.

Estas tensiones pueden tener distinto grado de desarrollo o intensidad, lo que desemboca en distintas trayectorias de los conflictos. Una situación típica se da cuando los delegados de un establecimiento se encuentran claramente identificados con una agrupación sindical opuesta a la conducción del sindicato. Tal vez el caso más conocido de este tipo de disputa es el que tiene lugar entre la comisión interna de la empresa Kraft y las autoridades del Sindicato de Trabajadores de la Alimentación. En estas situaciones, las críticas a la conducción del sindicato resultan más elaboradas y frontales y la tensión adquiere un carácter más permanente que se va desplegando en distintos momentos a lo largo de un período prolongado. Diferentes son los conflictos protagonizados por delegados sin una clara adscripción opositora, o de la misma línea interna que la dirigencia sindical, que reclaman la intervención del sindicato en la solución del conflicto laboral suscitado, o critican su ausencia. En estos casos la tensión es menos definida y se desarrolla en sentidos diferentes, dependiendo de que el sindicato se ponga al frente del conflicto o permanezca ausente.<sup>10</sup>

La mayor parte de los casos signados por tensiones internas se acerca a una de estas dos

9 El análisis de los datos del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL para los años 2006, 2007 y 2008 caracteriza la presencia de las organizaciones sindicales en los lugares de trabajo, y estaría dando indicios sobre su expansión (SSPTyEL-MTEySS, 2009a; Basualdo, 2012).

10 Este tipo de tensión puede aparecer también en conflictos conducidos directamente por los trabajadores, sin instancias de representación, que se manifiestan también ante la inacción del sindicato que debería haberlos representado.

situaciones, en donde la tensión atraviesa verticalmente la organización por la disputa entre parte de la base y la cúpula sindical. En otros casos, de menor frecuencia, la tensión se despliega horizontalmente por la disputa entre dos fracciones que conducen el sindicato. Ilustra esta situación lo sucedido en el Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio La Esperanza (SOEA-CTA) de Jujuy, en donde esta disputa se desplegó en simultáneo con una huelga que duró más de medio mes en reclamo por despidos y otras demandas.

Si bien el número de conflictos signados por tensiones internas en 2012 fue algo superior al 2011, en ambos años la gran mayoría de los conflictos tuvo como protagonista a un actor sindical que no atravesaba tensiones internas, el tipo de conflictos que a la vez explica el 87% del incremento registrado entre ambos años (27 sobre 31)<sup>11</sup>:

**CUADRO 3.** Cantidad de conflictos en lugares de trabajo en el ámbito privado según presencia de tensión intra-organizacional. 1º Semestre 2011-2012

	2011		2012	
	n	%	n	%
Sin tensión interna	127	94,8	154	93,3
Con tensión interna	7	5,2	11	6,7
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>100,0</b>	<b>165</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Las tensiones entre diferentes sindicatos, que en la primera mitad de 2012 registraron disputas que se desplegaron en simultaneidad con los conflictos laborales en el 7% de los casos, constituyen otro aspecto de interés.<sup>12</sup> Estas situaciones en las que dos organizaciones sindicales disputan la representación de los mismos trabajadores, se pueden diferenciar según que esas disputas se fundamenten o no en alguna diferencia objetiva de la categoría de trabajadores en cuestión.

La situación más simple refleja las diferencias en las estrategias de representación desplegadas por cada sindicato, es decir que no se trata de diferencias en el tipo de trabajadores a representar. Esta situación se puede ilustrar con lo que sucede en distintos lugares del país con las organizaciones que disputan la representación de los trabajadores de los peajes de las empresas a cargo de concesiones viales entre el Sindicato Único de Trabajadores de los Peajes y Afines (S.U.T.P.A.) con el Sindicato Único de Trabajadores de Concesionarias Viales y Afines de la Provincia de Santa Fe (S.U.TRA.CO.VI.) y la Unión Empleados de la Construcción y Afines de la República Argentina (U.E.C.A.R.A.). Algo similar ocurre con los choferes de las empresas de transporte de pasajeros de corta, media y larga distancia entre la Unión Tranviarios Automotor (U.T.A.-C.G.T.) y la Unión de Conductores de la República Argentina (U.C.R.A.-C.T.A.); aquí encontramos además que

11 Se excluyen aquí los casos en que no se pudo obtener información sobre la existencia o no de una tensión interna al sindicato (6 conflictos en 2011 y 11 en 2012).

12 Estos porcentajes estarían expresando un valor promedio de los registrados en años recientes. La suma de ambas categorías de disputas (intra e inter-sindicales) es similar a la registrada en 2006, algo inferior que en 2007 y superior a la de 2008.)

cada sindicato se alinea a nivel nacional con distintas centrales sindicales. Lo mismo se observa en varios sindicatos de Luz y Fuerza en varias provincias, afiliados además a distintas federaciones de trabajadores de la energía. En todos estos casos, se trata de sindicatos de reciente creación que obtuvieron la inscripción gremial, y disputan los afiliados y la representación mayoritaria a organizaciones de mayor antigüedad para obtener el monopolio legal de la representación a través de la personería.

Las demandas de re-encuadre de cierta categoría de trabajadores en un convenio de trabajo más beneficioso origina otras situaciones más complejas. El ejemplo paradigmático de los últimos años lo constituye el litigio entre el Sindicato de Camioneros y el Sindicato de Comercio, dos organizaciones de larga trayectoria cuyas fronteras colindan y, en algunos casos, son incluso difusas. Pero la tensión puede darse también entre una organización nueva y una más antigua, a la que se le disputa la representación buscando mejorar las condiciones de una categoría particular. Este sería el caso de la disputa entre el ya mencionado Sindicato Único de Trabajadores de los Peajes y Afines (S.U.T.P.A.), esta vez con el Sindicato de Comercio de la Capital Federal, por la representación de los empleados de las empresas concesionarias de autopistas.

Otras situaciones combinan trayectorias diferentes. El caso de los trabajadores de los subterráneos ilustra una trayectoria singular: emerge como un conflicto intragremial entre la Comisión Interna y la dirección de la Unión Tranviarios Automotor (U.T.A.-C.G.T.), y con el tiempo se crea la Asociación Gremial de Trabajadores de Subte y Premetro (A.G.T.S. y P.-C.T.A.), transformándose en una disputa intergremial.<sup>13</sup> Aún más compleja es la trayectoria de los trabajadores organizados en el Sindicato de Obras Civiles y Servicios de la Construcción de Chubut, conocidos como “los dragones” por haberse fundado entre trabajadores del yacimiento de Cerro Dragón. Este agrupamiento surgió de una disputa intrasindical de la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (U.O.C.R.A.) que se transformó en intersindical cuando se creó la nueva organización, que añade la demanda de igualar las condiciones laborales y salariales de los trabajadores de la construcción con las de los petroleros.

En síntesis, el perfil de las organizaciones de los trabajadores que protagonizan los conflictos colectivos localizados en el lugar de trabajo es similar en ambos años, tanto en lo que respecta a su composición como a las tensiones registradas en el interior y entre organizaciones sindicales. Por lo tanto el incremento de los conflictos laborales en este nivel de agregación registrado a principios de 2012, no estaría vinculado a factores diferenciados que operaron en esta coyuntura, sino que podría inscribirse en una tendencia iniciada años atrás.

Estos datos disipan los preconceptos que tienden a identificar el activismo de base con agrupaciones extra sindicales, o bien con agrupaciones sindicales opositoras, en los conflictos que prevalecen en empresas o establecimientos. Aún reconociendo la importancia (cualitativa) que puedan revestir esas tendencias, los datos dan cuenta de otra realidad bastante más extendida: el activismo de base orientado por los sindicatos “tradicionales” o “institucionalizados”. Además de la importante presencia sindical en los

---

13 Cuando la tensión intrasindical está fundada en una diferencia objetiva en la categoría de trabajadores, como la que surge de las especificidades que presenta la operación de los subterráneos en comparación con el manejo del transporte automotor, tienen lugar procesos de lucha por el reconocimiento de la identidad, con las particularidades que ello le imprime a la lógica de acción. (Ver Pizzorno, 1978, p. 399 y ss.)

lugares de trabajo, estos conflictos también permiten constatar que los sindicatos estarían cumpliendo su función de representación de los intereses de los trabajadores. Por último, el fuerte incremento de los conflictos de este tipo registrado a principios de 2012 podría estar indicando que se trata de un fenómeno en expansión.<sup>14</sup>

#### 4.2. Los reclamos de los conflictos localizados

El análisis de los reclamos intentará aproximarnos a los factores que impulsan la emergencia de los conflictos laborales.<sup>15</sup> La distribución de los conflictos según el tipo de demandas predominante muestra que en la primera mitad de 2011 tanto como en 2012, cerca de las  $\frac{3}{4}$  partes se concentró en tres categorías de reclamos:

**CUADRO 4.** Conflictos en lugares de trabajo en el ámbito privado según reclamo principal. 1º Semestre 2011-2012

	2011		2012	
	n	%	n	%
Mejoras salariales	32	21,8	26	13,8
Pagos adeudados	48	32,7	68	36,0
Estabilidad laboral	30	20,4	42	22,2
Regularización contractual	6	4,1	4	2,1
Condiciones y medio ambiente	12	8,2	18	9,5
Sanciones o discriminación	2	1,4	6	3,2
Representación	4	2,7	3	1,6
Negociación	1	0,7	4	2,1
Seguridad	5	3,4	13	6,9
Otras	7	4,8	5	2,6
<b>Total</b>	<b>147</b>	<b>100,0</b>	<b>189</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

El principal agrupamiento lo constituyen los conflictos con demandas por pagos adeudados. Este grupo experimentó un importante incremento en el año 2012, llegando a representar el 36% del total. Los reclamos por despidos o suspensiones —incluidos en el ítem “estabilidad laboral”— también registraron una suba interanual de relevancia y ocuparon el segundo lugar en 2012. En tercer lugar, se encuentran los conflictos con reclamos por incrementos salariales que en el 2012 representaron cerca del 14% de los casos. El resto de las categorías de reclamos se ubica por debajo del 10% en ambos años y, cabe agregar, también en años anteriores.

Estos datos aportan evidencia empírica para dilucidar dos cuestiones. Por un lado, la disminución en 2012 del número de conflictos realizados en demanda de mejoras salariales desmiente los argumentos que afirman que la negociación “a la baja” llevada adelante por

14 La reciente incorporación de cláusulas referidas a la representación en lugares de trabajo a los convenios colectivos sindicatos de algunas ramas de actividad converge con estos resultados (ver Trajtemberg et al., 2012).

15 Nos acercamos de este modo a un enfoque más dinámico de los episodios de movilización, en línea con recientes contribuciones al estudio de movimientos sociales (ver McAdam et al., 2001, p.43 y ss). En particular, buscamos caracterizar las trayectorias particulares en las que se inscriben los distintos tipos de conflicto laboral para captar la diversidad de lógicas de acción comprometidas.

los sindicatos de rama fue resistida en los niveles inferiores de la estructura sindical. Los resultados expuestos informan sobre la escasa incidencia de las disputas intrasindicales en el nivel de conflictividad laboral. Por otra parte, los reclamos particularmente sensibles a coyunturas económicas de crisis, como “pagos adeudados” y “estabilidad laboral”, concentraron la mayor parte del incremento de los conflictos localizados (32 sobre 42).

Una interpretación podría sugerir, en vista de los datos expuestos, que el incremento de los conflictos localizados en el primer semestre de 2012 sería la expresión de un deterioro de la situación por la que atravesaron los trabajadores asalariados. Para considerar esta interpretación, concentraremos nuestra atención en esos dos agrupamientos principales de reclamos —pagos adeudados y estabilidad laboral— para establecer en qué medida son consecuencia de una situación crítica por la que atravesaron las empresas, o si son el resultado de otro tipo de situaciones. Entre las situaciones críticas intentaremos determinar si el deterioro se debe a un factor general, que afecta al conjunto de las empresas de una o varias actividades económicas, o si se refiere a problemas particulares acotados en principio a cada empresa. Finalmente, en los casos que sean el emergente de una situación crítica sectorial nos interesa establecer si esta se vincula con la particular coyuntura de la primera mitad del 2012 o si tiene un origen anterior.

#### 4.2.1. CONFLICTOS POR PAGOS ADEUDADOS

La consideración de los conflictos por pagos adeudados, la categoría más importante registrada en ambos años, nos informa ante todo sobre la gran variedad de conceptos que pueden adeudarse, además de la variedad de situaciones a partir de las cuales la empresa incurrió en esas deudas. A los efectos del presente trabajo hemos diferenciado las situaciones en las que las deudas se refieren a salarios, de aquellas en que se originan por otros conceptos (aguinaldo, horas extras, conceptos mal liquidados, falta de pago de incrementos salariales acordados, etc.). Entendemos que las últimas revisten una gravedad relativa menor para un asalariado, en tanto que remiten a un evento puntual, o no ponen directamente en cuestión sus posibilidades de sustento. A la vez, hemos diferenciado entre estas deudas según el salario refiera al mes inmediatamente anterior a la emergencia del conflicto, o remita a un período más prolongado. Es más probable que las deudas recientes se deban a dificultades financieras de orden pasajero, en tanto que las más antiguas podrían indicar que el empleador enfrenta un escenario económico más crítico, y los asalariados una situación de mayor gravedad relativa.

**CUADRO 5.** Conflictos en lugares de trabajo en el ámbito privado por pagos adeudados según el concepto de la deuda. 1º Semestre 2011-2012

	2011	2012	Dif. 2012-2011
Salarios anteriores	8	17	9
Salarios recientes	21	34	13
Otros conceptos	19	16	-3
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>67</b>	<b>19</b>

Fuente: MTEySS - SSPTyEL - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

Vemos en primer lugar que el importante incremento registrado en esta categoría se concentra en los conflictos por salarios adeudados, en tanto que disminuyen aquellos en que se reclama por conceptos de menor gravedad. Por otro lado, los reclamos por el pago de salarios recientes aportan el mayor incremento absoluto de la cantidad de conflictos, mientras que los reclamos suscitados por deudas salariales de meses anteriores duplicaron los del año anterior.

A continuación identificaremos las actividades económicas en las que se concentró el incremento de los reclamos por deudas salariales. Los 9 casos en los que se incrementaron los reclamos por deudas salariales antiguas —“anteriores al último mes”— se concentraron en la industria, donde los conflictos por estos reclamos pasaron de 4 a 13 entre un año y el otro. En estos 13 conflictos de la industria en 2012, encontramos una amplia gama de situaciones:

- i) en dos casos las deudas no parecen ser consecuencia directa de una situación crítica por la que hayan estado atravesando las empresas, sino que se debieron al retraso en regularizar la situación de trabajadores que se encontraban sin contrato de trabajo, tras sendas inspecciones realizadas en las empresas por parte de las autoridades laborales.
- ii) En otros siete casos las empresas estarían atravesando una situación crítica que, de acuerdo a las denuncias realizadas por los trabajadores, se deberían a problemas particulares de cada empresa (mala gestión, problemas societarios, etc.) que se arrastran desde tiempo atrás.
- iii) Los cuatro conflictos restantes remiten a un factor general que estaría operando sobre la actividad económica en su conjunto. En dos casos se trató de situaciones críticas que venían afectando al sector desde hace unos años atrás, como en la industria frigorífica y en firmas de procesamiento de pescado del Sur del país. En los otros dos conflictos las empresas encontraron dificultades para colocar sus productos en el mercado brasileño, ya sea por las trabas impuestas por este país a la importación de algunos productos, o por la caída de la demanda interna de otros. En el primer caso, los trabajadores de la empresa Agro Aceitunera Nucete reclamaban el pago completo de su salario mientras durase la situación crítica; en el segundo caso, la autopartista Mecca Castelar, propiedad del grupo multinacional Taranto, registraba problemas económicos que se agravaron tras bajar la demanda de sus productos.

Podemos concluir que tan sólo una reducida parte de los conflictos de la industria manufacturera originados en deudas salariales antiguas —“de más de un mes”— es atribuible a factores emergentes en la coyuntura de 2012: el incremento registrado en esta categoría de reclamos se debió a conflictos en empresas que atravesaban problemas de índole particular o con un origen previo al 2012.

En cuanto a los reclamos por el pago de los salarios recientes —del mes inmediatamente anterior a la emergencia del conflicto—, el incremento se localiza en su totalidad en tres sectores: en transporte, en servicios a empresas y en salud. Analizaremos entonces los 23 conflictos que tuvieron lugar en estos sectores durante el primer semestre de 2012 para ver si encontramos la huella de algún factor distintivo que haya operado en este período y no en el anterior.<sup>16</sup>

---

16 El grupo más numeroso (12) se localizó en la rama de transporte, destacándose los 8 casos de empresas de transporte urbano de pasajeros de distintos puntos del país. El resto se agrupó en el sector de servicios a empresas (7), centralmente en empresas de limpieza o de vigilancia, y en el sector Salud (4), en policlínicos o sanatorios privados del interior del país.

Pudimos constatar que en la gran mayoría de los casos se trató de situaciones que no tuvieron su origen en la coyuntura 2012 ni en crisis sectoriales. Se trató en general de un retraso de pocos días en el pago de los salarios y los conflictos tuvieron un rápido cierre cuando se efectivizaron los pagos adeudados. En los casos en que las deudas eran por los salarios de más de un mes, la duración de los conflictos fue mayor a los anteriores. En síntesis, la mayor parte de los conflictos suscitados por los retrasos en el pago de salarios del mes anterior se produjeron como consecuencia de problemas financieros por los que atravesó cada empresa en particular, acotados en el tiempo.

Los reclamos por deudas salariales que impulsaron los conflictos en el transporte público de pasajeros en diversos puntos del país, principalmente urbanos, constituyeron la excepción. En la mitad de los conflictos registrados en esta actividad (4) se adujeron razones vinculadas con los inconvenientes ocasionados por el cambio de orientación de las políticas de subsidios que se tomó desde el Gobierno Nacional. La adaptación al nuevo esquema resultante habría generado problemas financieros para las empresas de transporte. Pero también aquí la solución a los conflictos mediante el pago de los salarios adeudados se reflejó en un lapso breve de duración de esos conflictos.

Finalmente, del análisis de los conflictos del primer semestre del 2012 ocasionados por pagos adeudados podemos concluir que, en general, el incremento de su cantidad no refleja las huellas de algún factor específico asociado a una coyuntura económica crítica. Sólo en un conjunto reducido corroboramos que el retraso en los pagos salariales se produjo a raíz de dificultades específicas registradas por algunos sectores en 2012 en el plano del comercio exterior, o como consecuencia de los cambios introducidos por el Gobierno Nacional en la política de subsidios a las empresas de transporte de pasajeros. El incremento registrado en la mayor parte de los conflictos de esta categoría de reclamos se explica entonces por otros factores.

#### **4.2.2. Conflictos por la estabilidad laboral**

Los conflictos vinculados con la estabilidad laboral se incrementaron en el primer semestre de 2012 con respecto al año anterior. Estos conflictos se originan en despidos, suspensiones o algún evento que afecta a la estabilidad o continuidad laboral de los asalariados (por ejemplo, un eventual cierre de la empresa); su número se incrementó de 30 a 42 de un año a otro (+12), y en 2012 ascendieron al 22% de los conflictos localizados en los lugares de trabajo.

La distribución de estos conflictos por rama o actividad económica de las empresas presenta variaciones importantes. En 2011 se distribuían entre varias actividades: el sector transporte con 8 de los 30 casos concentró el 27% de los conflictos ese año. En cambio en 2012 el 52% de los casos se concentró en la industria manufacturera, que registró 22 conflictos, y explicó casi en su totalidad el incremento interanual de esta categoría de reclamos<sup>17</sup>.

---

17 Los principales conflictos por la estabilidad se localizaron en la industria de la alimentación (7) y en la metalmecánica (6). Los restantes se distribuyeron entre empresas editoras de diarios, químicas, cementeras, textiles y madereras.



Las razones por las que los empleadores deciden desvincular o suspender personal revela que la mayoría de estos conflictos (más de la tercera parte: 8 sobre 22) se origina en represalias por algún tipo de reclamo o acción impulsada previamente por los trabajadores. Los eventos que desencadenan las represalias de los empleadores son variadas, y van desde la simple presentación de un petitorio de reclamos, la afiliación reciente de un grupo de trabajadores a un sindicato o la elección de delegados, hasta la realización de algún tipo de acción conflictiva, a veces en cumplimiento de un paro nacional decidido por el correspondiente sindicato de rama. Los intentos de fortalecer la representación sindical en los lugares de trabajo y la resistencia ofrecida por los empleadores a esa implantación estarían en el origen de los conflictos en los que los trabajadores reclaman por despidos o suspensiones.

En tres casos los empleadores alegaron incumplimiento laboral de parte de los trabajadores (ausentismo reiterado sin justificar, por ejemplo) para fundamentar los despidos, y en otros tres casos los representantes sindicales manifestaron que los despidos fueron injustificados. Finalmente, en un caso el conflicto fue consecuencia de un proceso de reestructuración productiva. Puede concluirse que en la mayor parte de los conflictos descriptos (15/22) los despidos no se vincularon con un escenario crítico que afectara a las empresas.

Los problemas relacionados con el contexto económico o dificultades económicas de la empresa se hicieron presentes en los siete casos restantes. En cuatro de estos conflictos se trató de problemas de la trayectoria de cada empresa (mala gestión, intervención judicial, caída de concesión con un organismo estatal, etc.). En un quinto conflicto, producido en un frigorífico regional, se trató un problema de carácter sectorial anterior e independiente de la coyuntura de 2012. Finalmente, sólo en dos casos los despidos se produjeron por un factor que incidió específicamente en 2012, vinculados con procesos de ajuste encarados por las empresas como consecuencia de la caída de la demanda de sus productos desde Brasil. En un caso se trató de una empresa productora de alimentos que debió suspender personal, mientras que el otro conflicto se registró en una empresa autopartista que arrastraba una situación crítica desde antes de la coyuntura del 2012, agravada por la desaceleración del sector.

En síntesis, entre los conflictos en que los trabajadores reclamaron por su estabilidad laboral en el primer semestre del 2012 sólo en unos pocos casos se constataron dificultades experimentadas por las empresas en el plano del comercio exterior. En la mayoría de los conflictos por despidos no se constató ningún elemento que vinculara la decisión de los empleadores con algún factor general propio de esta coyuntura, ya sea porque las empresas no operan en actividades que fueron afectadas por la desaceleración económica, o porque la situación que dio lugar al despido tuvo su origen con anterioridad a la coyuntura analizada, o porque los despidos se justificaron explícitamente por otras razones. Por ende, el incremento registrado para esta categoría de reclamos debería buscarse en otros factores.<sup>18</sup>

---

18 En este punto cabe recordar que el análisis se restringió aquí a los conflictos en los que tuvo lugar alguna huelga. Hubo otros conflictos que se desencadenaron por despidos o suspensiones en los que se realizó otro tipo de acción conflictiva.

El estudio de los conflictos que se originan en despidos por represalias puede orientarnos para avanzar en el planteo de hipótesis alternativas. Los despidos dispuestos por los empleadores en represalia por algún reclamo o acción colectiva llevada adelante con anterioridad por los trabajadores pueden ser el resultado de dos tendencias opuestas. Por un lado, podrían evidenciar el despliegue de una estrategia “ofensiva” de los empleadores para debilitar las posiciones que adquirieron históricamente las organizaciones de los trabajadores. O podrían expresar, por el contrario, un conjunto de acciones de resistencia, “defensivas”, por parte de los empleadores, como reacción al implante de las organizaciones sindicales en los lugares de trabajo y al ejercicio de su papel de representación de los trabajadores. Un creciente activismo sindical en los lugares de trabajo constituye la hipótesis abonada por algunos estudios que caracterizan la evolución reciente de la representación sindical y las relaciones laborales en nuestro país (Trajtemberg *et al.*, 2009; Lenguita, 2011; Santella, 2011; Basualdo, 2012), y también por los resultados obtenidos en el presente trabajo. Es razonable suponer que este proceso pueda encontrar resistencia por parte de algunos empleadores.

La expansión de la organización sindical en los lugares de trabajo constituye, precisamente, el principal hallazgo del clásico estudio de Shorter y Tilly que aporta evidencia empírica para demostrar la vinculación entre el incremento de la cantidad de huelgas y la expansión organizacional de los sindicatos en Francia en el siglo pasado (1974, pgs. 32, 88, 487). Esta corroboración remite a la “movilización de recursos”, la principal contribución teórica que realizaron los partidarios de este enfoque en EE.UU. a principios de los años setenta, que buscaron refutar las interpretaciones que sostenían que “la irracionalidad, la anomia, la tensión, la privación y la frustración causaban los comportamientos colectivos.” El nuevo enfoque postuló, como sintetiza Franzosi, que “reclamos hay por todos lados”, pero “la capacidad de las personas para actuar sobre sus reclamos, para movilizarse en pos de sus intereses, depende de la disponibilidad de recursos y organización. Sin organización no hay una acción colectiva exitosa o sostenida” (1989, p. 354).<sup>19</sup>

## 5. CONCLUSIONES

El estudio de los conflictos laborales en el primer semestre de 2012 en el ámbito privado revela que sus causas dependen de factores de naturaleza diversa, según el nivel de agregación, rama o empresa. Los indicadores de conflictividad reflejan con nitidez esta diferente configuración: i) la cantidad de huelguistas y de jornadas individuales no trabajadas varían al ritmo de lo que sucede con los procesos de determinación colectiva del salario en el marco de las negociaciones paritarias, y tienen como protagonistas los grandes sindicatos de rama de actividad; ii) la cantidad de conflictos, por su parte, refleja lo que sucede en espacios acotados a los lugares de trabajo y dependen de una amplia gama de factores de diverso orden.

Los conflictos por reclamos salariales en el nivel de rama de actividad explican el incremento de la cantidad de huelguistas y de jornadas de paro en la primera mitad de 2012

---

19 Para un repaso de los principales debates de este enfoque, y algunas de sus limitaciones, ver Jenkins, 1994, y Cohen, 1986.

con respecto al primer semestre del año anterior. Los valores alcanzados recientemente son similares a los del año 2008 cuando, en el marco del proceso de recomposición del poder sindical que comenzó unos años antes, tuvo lugar la reemergencia del conflicto industrial en nuestro país. Esto nos permite evaluar que los niveles de conflictividad en el nivel de rama se ubican dentro de los parámetros del período, en el que prevalecen las rutinas institucionales de la negociación colectiva. En este marco, el incremento de los conflictos de rama estaría reflejando tanto las dificultades como el relativo éxito obtenido por el Gobierno Nacional en su papel coordinador de la puja de ingresos.

En cambio, el incremento en la cantidad de conflictos laborales registrado en 2012 reflejó la dinámica de interacción entre capital y trabajo acotada a los lugares de trabajo. En este artículo exploramos diferentes hipótesis que buscaron explicar esa evolución para constatar finalmente que la mayoría de ellas deberían ser total o parcialmente descartadas. En efecto, la evolución reciente no refleja el crecimiento de conflictos “salvajes”, ni se explica por el aumento de tensiones en el interior de la estructura sindical, ni por algún factor estrictamente vinculado con la coyuntura política de principios de 2012, tales como los desacuerdos de las bases con los acuerdos salariales pactados por los sindicatos nacionales, o la confrontación entre parte de la conducción de la CGT con el Gobierno Nacional, o un eventual deterioro general de las condiciones laborales derivado de la desaceleración económica. La evidencia empírica presentada contrasta así con algunas interpretaciones corrientes que tienden a identificar la conflictividad localizada en las empresas con el surgimiento de actores extrasindicales, con tensiones intrasindicales o con comportamientos no institucionalizados.

Los resultados advierten también sobre las dificultades que presentan los intentos de vincular de manera directa las categorizaciones genéricas utilizadas para clasificar los comportamientos asociados con determinados conflictos (como los conflictos por “despidos” o por “pagos adeudados”) con variables de orden macroeconómico. Por el contrario, intentamos llamar la atención sobre la diversidad de las situaciones y trayectorias en que se enmarcan los conflictos laborales, cuyo significado particular es necesario desentrañar para luego reconstruir y dar cuenta del movimiento de conjunto.

El análisis realizado nos permite concluir que los conflictos localizados en los lugares de trabajo presentaron un perfil similar en aspectos relevantes en 2011 y 2012. Esto sugiere que el incremento interanual registrado podría inscribirse en la tendencia creciente que se registra desde el año 2007. Falta sin embargo establecer las características de esta tendencia y profundizar en las razones del incremento. Queremos presentar al respecto una hipótesis interpretativa a explorar que se ajusta a los resultados observados.

La interpretación que discutimos inicialmente en esta indagación predicaba que el incremento de los conflictos laborales se debió a que, en el primer semestre de 2012, se presentaron más situaciones con pagos adeudados o despidos por crisis. Dicha interpretación suponía de algún modo un actor sindical que permaneció idéntico a lo largo del período. Entendemos ahora que es productivo reorientar nuestra interpretación considerando la posibilidad de que el aumento de la cantidad de conflictos pudiera deberse en mayor medida a una transformación en curso del actor sindical.

El incremento de la cantidad de conflictos estaría reflejando, al menos en parte, un activismo sindical creciente en los niveles inferiores de las organizaciones sindicales. Esta mayor conflictividad refleja otra dimensión del proceso de recomposición del

poder sindical iniciado en la primera mitad de los 2000, distinta de su faceta más conocida a través del notable incremento en la cantidad de acuerdos y convenios colectivos firmados anualmente. Además, estaría señalando que esta recomposición es un proceso cuyo desarrollo sigue vigente.

En línea con la afirmación central del enfoque de la “movilización de recursos”, la tendencia creciente de los conflictos localizados en el lugar de trabajo reflejaría la creciente disposición de recursos materiales y organizacionales por parte de los trabajadores, que incrementa su capacidad de acción y de sostener sus reclamos.

La constatación de la presencia del actor sindical en los conflictos localizados avala esta hipótesis. También abona esta interpretación el incremento de la cantidad de conflictos por despidos en 2012, que habrían tenido lugar en represalia por algún reclamo o acción colectiva previa llevada adelante por los trabajadores, lo que podría expresar la resistencia por parte de empleadores a los avances del implante de las organizaciones sindicales en los lugares de trabajo y del ejercicio de su papel de representación de los trabajadores. Se trata, por cierto, de una afirmación hipotética para investigar en trabajos futuros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Paula y Nicolás Diana Menéndez (comp.) (2011), *Colectivos resistentes. Procesos de politización de los trabajadores en la Argentina reciente*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Atzeni, Maurizio y Pablo Ghigliani (2008), "Nature and limits of trade unions' mobilizations in contemporary Argentina", *Labour Again Publications*, IISG, Amsterdam.
- Basualdo, Victoria (coord.) (2011), *La clase trabajadora Argentina en el siglo XX: Experiencias de lucha y organización*, Editorial Atuel, Buenos Aires.
- Basualdo, Victoria (2012), "Avances y desafíos de la clase trabajadora en la Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires.
- Cohen, Jean L. (1986), "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, Vol. 52, Nº 4, Estados Unidos de América.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007), "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)", *Politics and Society*, Vol. 35, Nº 3, Septiembre.
- Franzosi, Roberto (1989), "One Hundred Years of Strike Statistics: Methodological and Theoretical Issues in Quantitative Strike Research", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 42, No. 3, Abril, Estados Unidos de América.
- Hirschman, Albert O. (1996), "Los conflictos sociales como pilares de las sociedades democráticas", en *Tendencias Autosubversivas. Ensayos*, Fondo De Cultura Económica, México.
- Jenkins, J. Craig (1994), "La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales", *Zona Abierta* Nº 69, España.
- Lenguita, Paula (2011), "Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino", *Revista Nueva Sociedad* Nº 232, marzo-abril.
- Lenguita, Paula y Juan Montes Cató (2009), *Resistencia laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina*, Insumisos, Buenos Aires.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001), *Dynamics of contention*, Cambridge University Press, Londres, Reino Unido.
- Palomino, Héctor (2007), "Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en la Argentina 2006-2007", Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo Nº 7, MTEySS, Buenos Aires. ([http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_07\\_01.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_07_01.pdf))
- Palomino, Héctor (2008), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: De la precarización a la regulación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 13, Nº 19, 1º Semestre.
- Palomino, Héctor (2010), "El fortalecimiento actual del sistema de relaciones laborales: Sus límites y potencialidades", en Héctor Palomino (Ed.): *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.
- Palomino, Héctor, y David Trajtemberg (2006), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", *Revista de Trabajo*, Año 2, Nº 3, Julio - diciembre, SSPTyEL-MTEySS, Buenos Aires. [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03\\_revistaDeTrabajo/2006n03\\_a03\\_hPalomino.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03_revistaDeTrabajo/2006n03_a03_hPalomino.pdf)
- Senén González, Cecilia y Julieta Haidar (2009), "Los debates acerca de la 'revitalización sindical' y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 14, Nº 22, 2º Semestre.
- SSPTyEL-MTEySS (2009), "Los conflictos laborales en el trienio 2006-2008", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires. ([http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto\\_Laboral\\_2006\\_2009.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto_Laboral_2006_2009.pdf))

- SSPTyEL-MTEySS (2011), "Los conflictos laborales en 2010". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires. ([http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto\\_Laboral\\_2010.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto_Laboral_2010.pdf))
- Pizzorno, Alessandro (1991), "Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral", en Colin Crouch y Alessandro Pizzorno (coord.): *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968. Tomo II*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Publicaciones, Madrid, España.
- Santella, Agustín (2011), "De la representación sindical en los establecimientos. Antecedentes, problemas y discusiones", Ciclo de Seminarios: "El modelo sindical en debate", ASET, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- Shorter, Edward y Charles Tilly (1985), *Las Huelgas en Francia. 1830-1968*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Publicaciones, Madrid, España.
- Trajtemberg, David (2007), "La negociación colectiva en 2006: un nuevo mecanismo de coordinación", Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo* N° 7, MTEySS, Buenos Aires. ([http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_07\\_02.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_07_02.pdf))
- Trajtemberg, David, Cecilia Senén González y Bárbara Medwid (2009), "La expansión de la afiliación sindical: análisis del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL", Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo* N° 8, MTEySS, Buenos Aires. ([http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_08\\_01.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_08_01.pdf))
- Trajtemberg, David, Cecilia Senén González, Carla Borroni y Gabriela Pontoni (2012), "Representación sindical en los lugares de trabajo: Un análisis del Módulo de Relaciones Laborales", Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo* N° 11, MTEySS, Buenos Aires.

# 5

## Representación sindical en los lugares de trabajo: un análisis del Módulo de Relaciones Laborales

*Trajtemberg, D.<sup>1</sup>, Senén González, C.<sup>2</sup>, Borroni C.<sup>3</sup> y Pontoni, G.<sup>4,5</sup>*

### RESUMEN

El 39% de los asalariados registrados pertenecientes al sector privado de la Argentina trabaja en establecimientos en los cuales se ha elegido al menos un delegado sindical. Esta cifra es superior a las que se registran en otros países de América Latina como Brasil o Chile, y ubican a la Argentina en un lugar privilegiado respecto a la presencia sindical en el lugar de trabajo.

La motivación principal de este estudio es interrogarnos acerca de cuáles son los factores condicionantes de la representación sindical en el nivel de la empresa en la Argentina contemporánea, para lo cual enfatizamos el nivel micro de las relaciones laborales. Si bien existe una creciente literatura sobre actividad sindical en la empresa en distintas partes del mundo, en la Argentina a partir de 2003 los temas en línea con esta investigación recobran importancia. La representación sindical en los lugares de trabajo aparece resignificada en el marco de la recuperación del sindicato como actor central en las relaciones laborales.

Retomando el estudio de las relaciones laborales desde el nivel micro, la hipótesis que se plantea en este artículo es que existe heterogeneidad en las organizaciones sindicales en cuanto a estrategias, conductas y alianzas. Atendiendo la interrelación entre las fuerzas del contexto, los condicionamientos que emergen de los marcos institucionales, las estructuras sectoriales y los senderos evolutivos seguidos se verá que los resultados en materia de relaciones laborales son fruto de la interacción de tres niveles (micro, meso y macro).

Recurrimos a una estrategia metodológica de carácter cuantitativa que combina dos métodos estadísticos multivariados de aplicación sucesiva (el análisis factorial y el análisis de *clusters*). Los resultados permitieron comparar las diferencias en los perfiles de las empresas con el propósito de lograr una tipología que las clasifique según el alcance de la inserción sindical en el lugar de trabajo. Los datos estadísticos utilizados provienen

1 Lic. en Economía; Coordinador del Área de estudios de relaciones laborales, DERT, SSPTyEL.

2 Dra. en Estudios Sociales, Investigadora del CONICET- UBA. Actualmente Consultora de la SSPTyEL.

3 Lic. en Economía; analista del Área de estudios de relaciones laborales, DERT, SSPTyEL.

4 Lic. en Relaciones Laborales; becaria CONICET-IIGG; doctoranda en Ciencias Sociales UBA.

5 Agradecemos los comentarios de Héctor Palomino, Marta Novick, Cecilia Cross y Matilde Giosa a versiones preliminares del trabajo.

del Módulo de Relaciones Laborales (MRL) de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) realizada en 2008 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

## INTRODUCCIÓN

El 39% de los asalariados registrados del sector privado de la Argentina trabaja en establecimientos en los cuales se ha elegido al menos un delegado sindical. Este es un mecanismo de democracia por el cual los trabajadores eligen sus representantes ante los empleadores. Esta cifra de representación es una estimación en la que coinciden dos encuestas elaboradas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS): i) la Encuesta a Trabajadores de Empresas (ETE); ii) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Ambas fuentes de información constituyen un importante insumo para los análisis sobre las relaciones laborales en la Argentina actual.

En estudios anteriores (Trajtemberg, 2009; Trajtemberg y Borroni, 2011) se observó que la presencia de representantes sindicales en el lugar de trabajo difiere sustancialmente por rama de actividad y por tamaño. Como era de esperar, a mayor tamaño de empresa (lo que significa mayor aglomeración de trabajadores en el establecimiento), es más importante la presencia de representantes sindicales en el lugar de trabajo.

La proporción de asalariados con representación sindical en el lugar de trabajo es superior a la registrada en otros países de América Latina, ubicando a la Argentina en un lugar “privilegiado” en la región. Por ejemplo, en Chile y Brasil no existe presencia sindical dentro del establecimiento. En Brasil solo se encuentra la Comisión de Prevención de Accidentes, de carácter no sindical, compuesta por delegados de personal de seguridad e higiene que solo cumplen la función de prevenir los riesgos del trabajo; esta figura no es asimilable a la del delegado sindical argentino. Además, no existe reconocimiento estatal para conformar estos espacios y los delegados no cuentan con garantías propias de la labor sindical (Campos y equipo, 2011).

La importancia de la representación sindical en los lugares de trabajo aparece resignificada en el marco de la recuperación del sindicato como actor central en las relaciones laborales. Es así que de esta revitalización deriva la motivación principal de este estudio de posarse en un análisis centrado en el nivel micro de las relaciones laborales.

Las relaciones laborales se pueden estudiar desde tres niveles diferentes de análisis: el macro, el meso y el micro. Esta distinción es abordada por Kochan, Katz y Mc Kersie (1994) quienes diferencian el nivel macro, donde se formulan políticas y estrategias de largo plazo; el meso, nivel en el que tienen lugar la negociación colectiva y el micro, donde tienen lugar las políticas de personal y/o recursos humanos desplegadas por las empresas y se presentan las relaciones más cotidianas, del lugar de trabajo, entre los trabajadores y los gerentes<sup>6</sup>.

---

6 Este abordaje en América Latina es retomado por Dombois y Pries (1998) en una investigación sobre los cambios estructurales de las relaciones laborales en Colombia, Brasil y México, y también López Pino (2003) y Senén González, C. (2004) al abordar la problemática de la acción sindical, identifica y analiza algunos aspectos cruciales de las relaciones laborales reconociendo tres niveles de análisis diferenciados pero al mismo tiempo articulados: macro (Estado), meso (sectores) y micro (empresas) que preconfiguran el predominio e interacción de tres actores: Estado, sindicato, empresa.



En el nivel micro algunos autores de la literatura especializada realizaron estudios comparados de las relaciones laborales entre países, en particular, de Europa y Norteamérica (Dofour, 2010; Hyman y Gumbrell-McCormik, 2010). Sostienen que la construcción y reconstrucción de la legitimidad de los sindicatos como organización (o su representatividad) se genera en el nivel de la empresa, lo cual le otorga al sistema de relaciones laborales cierta heterogeneidad en el ámbito micro de los lugares de trabajo.

Sin embargo, el estudio de las relaciones laborales en el nivel micro es un aspecto algo descuidado por la disciplina. Valladares señala que este déficit se refleja en el hecho de que los estudios están en su mayoría anclados en el análisis de los países desarrollados, donde los sindicatos en el nivel de empresa están eclipsados por fuertes confederaciones. Incluso en América Latina, donde la acción sindical está menos centralizada, la investigación ha tendido a enfatizar el análisis macro (Levitsky y Way, 1998; Burgess, 2004, citado en Valladares, 2011).

En los últimos tiempos ha surgido una incipiente pero creciente literatura sobre sindicalismo en el nivel de empresa en distintas partes del mundo. En la Argentina a partir de 2003 la representación sindical en la empresa recobra importancia dado que su forma y su legitimidad vuelven a ser materia de debate abierto. Muchos son los trabajos que se encuentran en la literatura referidos a los casos paradigmáticos (“Kraft”, “Subtes” y otros conflictos, donde la disputa se centra en la representación colectiva de los trabajadores, y que instalaron también la discusión acerca de la naturaleza de la identidad sindical) o sobre el estudio de casos precisos tomando como contexto la revitalización sindical post 2003<sup>7</sup>. Otro ejemplo es el de los países de Centroamérica en los que recientemente se han realizado varios estudios para explicar los procesos de resurgimiento sindical como resultado del crecimiento de la inversión extranjera en las zonas francas industriales (Anner, 2003; Frundt, 2002, citados por Valladares, 2011).

Por lo expuesto, esta investigación se interroga acerca de cuáles son los factores condicionantes de la representación sindical en el nivel de la empresa en la Argentina. Para ello, se plantea como objetivo general construir una tipología que contribuya a identificar a las empresas en función de las características que asuma la relación de los sindicatos con los trabajadores y las características estructurales del lugar de trabajo.

En tal sentido, con los datos estadísticos provenientes del Módulo de Relaciones Laborales (MRL) de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) realizada en 2008 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)<sup>8</sup> se construyeron, por un lado, distintos agrupamientos de empresas (*clusters*) que en su interior guardan afinidad en un conjunto de características consideradas relevantes para explicar la representación sindical en los lugares de trabajo. Por otro, se compararon las diferencias en los perfiles de los trabajadores de las empresas que integran la muestra del MRL.

---

7 En esta línea existen experiencias puntuales desarrolladas en el lugar de trabajo. En el sector supermercadista, puede consultarse Abal Medina (2007). Sobre otros sectores de servicios: Abal Medina y Diana Menéndez (2011), Iñigo Carrera, N. y otros (2011) y, Colombo y Nieto (2011). Por otro lado, Basualdo (2009), Lenguita y Montés Cató (2010), Varela (2009) y Ventrì (2009), indagan en la activación en los lugares de trabajo en la búsqueda de elementos que permitan identificar los factores que influyen en el surgimiento de un modelo sindical alternativo.

8 La EIL comprende establecimientos privados con 10 y más ocupados; en coincidencia con la cantidad mínima de trabajadores requeridos por la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales para obtener el derecho a elegir representantes en la empresa.

Este trabajo se estructura en cuatro partes. En un primer apartado se presentan las principales referencias teóricas respecto de los estudios enfocados en el análisis de las relaciones laborales en el nivel micro, buscando recuperar la mirada del fenómeno a partir de cómo se desarrolla la representación sindical en los lugares de trabajo. En una segunda parte, se describen los debates en la Argentina en torno a la representación sindical, desde la perspectiva jurídica y desde la histórica-sociológica. En un tercer apartado se desarrolla la metodología empleada (Análisis de Correspondencia Múltiple y Análisis de *Clusters*) y las fuentes estadísticas utilizadas. En un cuarto apartado, se muestran los resultados del MRL-EIL 2008 a partir del análisis de *clusters* y se hace referencia a la negociación colectiva que contiene en sus acuerdos la firma de cláusulas sobre la representación sindical en la empresa. Por último, se esbozan algunas conclusiones sobre la temática buscando establecer algunas líneas futuras de investigación respecto al tema.

## 1. REFERENCIAS TEÓRICAS DEL ESTUDIO

La importancia del estudio de las relaciones laborales en el nivel del lugar de trabajo, esto es en el nivel micro, fue desarrollada por Dunlop (1978)<sup>9</sup> en el libro *Sistemas de relaciones industriales* y luego retomada por el enfoque del análisis estratégico (Kochan, Katz y Mc. Kerise, 1994; Kochan, Piore, y Locke, 1995).

Dicho enfoque fue encarado por varios autores estadounidenses como respuesta a las limitaciones de los enfoques más tradicionales, para explicar algunos de los fenómenos y características actuales de los actores del ámbito de las relaciones industriales (Kochan *et al.*, 1994; Kochan *et al.*, 1995).<sup>10</sup> Un elemento central del enfoque es la interacción entre entorno o contexto (que si bien condiciona, no se expresa de manera inmediata ni determina la dinámica de las relaciones laborales) y las opciones estratégicas de los actores (sindicatos, Estado y empresarios) que actúan al interior de los sistemas de relaciones industriales y cuyas acciones repercuten en su estructura y resultados.

Con todo, los sistemas de relaciones industriales se configuran en la articulación entre las fuerzas del contexto, los condicionamientos que emergen de los marcos institucionales, las estructuras históricas y las opciones estratégicas de los sindicatos, Estado y empresarios.

En tal sentido, como se hizo mención, Kochan *et al.*, (1994) señalan que las opciones estratégicas de los actores y los resultados en materia de relaciones laborales son fruto de

---

9 Dunlop describe siete características del lugar de trabajo, del contexto técnico, que influyen en las relaciones laborales: respecto al tipo de lugar de trabajo, se plantea como determinante si es fijo o variable, cuál es la distancia y relación con el lugar de residencia de los trabajadores, si la fuerza de trabajo es estable o variable, cuál es el tamaño del grupo de trabajo; por otro lado, en lo referente al tipo de operaciones laborales, presenta como claves el contenido de la tarea, los puntos de atención de los actores en el lugar de trabajo y la cantidad de horas de funcionamiento del lugar de trabajo.

10 En palabras de los propios autores, se trata de: *...desarrollar una perspectiva más estratégica sobre las relaciones industriales [...] y por lo tanto demostrar que las futuras pautas (patterns) no están inalterablemente predeterminadas por la economía, tecnología o por alguna otra fuerza del entorno [...]. Nuestro argumento central es que las prácticas de las relaciones industriales y sus resultados están moldeadas por las interacciones entre las fuerzas del entorno articuladas con las elecciones estratégicas de los empresarios, los trabajadores, los sindicatos y las decisiones de políticas públicas. Creemos que para entender mejor la naturaleza de esas interacciones, la perspectiva de las elecciones estratégicas permite una mejor comprensión de las organizaciones y los intereses que los actores representan* (Kochan *et al.*, 1994).

la interacción de tres niveles. El macro, espacio de formulación de políticas y estrategias de largo plazo; el meso, nivel en el que tienen lugar la negociación colectiva y el micro donde tienen lugar las políticas de personal y/o recursos humanos desplegadas por las empresas y se presentan las relaciones más cotidianas, del lugar de trabajo, entre los trabajadores y los gerentes.

En el Cuadro N° 1 se puede ver esquematizado el análisis de las relaciones laborales en esos tres niveles.

**CUADRO 1.** Los tres niveles de actividad de las relaciones laborales

<b>Nivel</b>	<b>Empresarios</b>	<b>Sindicatos</b>	<b>Gobierno</b>
<i>Macro:</i> Formulación de políticas y estrategias a largo plazo.	Entrategias de las empresas. Entrategias de inversión. Estrategias de recursos humanos.	Estrategias políticas. Estrategias de representación. Estrategias de organización.	Políticas sociales y macroeconómicas.
<i>Meso:</i> Negociación colectiva y política de personal.	Estrategias de negociación.	Estrategias de negociación colectiva.	Administración y derecho laboral.
<i>Micro:</i> Relaciones en el centro de trabajo entre individuo y organización.	Estilo de supervisión. Políticas de personal. Participación de los trabajadores, Diseño de puestos de trabajo y organización laboral.	Administración de los contratos. Participación de los trabajadores. Diseño de puestos de trabajo y organización laboral.	Normas laborales. Participación de los trabajadores. Derechos individuales.

Fuente: Kochan, Katz y Mc Kersie (1994).

Los diferentes niveles de análisis permiten observar y analizar las relaciones laborales visualizando el predominio de distintos actores y la naturaleza de sus interacciones. Cabe aclarar, sin embargo, que no siempre los temas y problemas abordados pueden situarse estrictamente en un solo nivel dado que en muchas ocasiones las problemáticas atraviesan transversalmente los tres niveles. El nivel macro<sup>11</sup> establece los lineamientos estructurales de los sistemas de relaciones laborales y se considera un marco más estable que los niveles meso y micro.

Si bien las relaciones laborales son fruto de la interacción de los diferentes niveles, en este trabajo se enfatiza fundamentalmente el nivel micro.

11 El nivel macro es el que más ha sido estudiado. Véase para Argentina, Fernández, A. (2005), Marshall, A. (2004), Novick, M. y Catalano, A. M. (1995), y Palomino, H. (1995).

## 2. LOS DEBATES SOBRE REPRESENTACIÓN SINDICAL EN LA ARGENTINA: LA PERSPECTIVA JURÍDICA Y LA HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA

Al iniciar este trabajo se planteó la pregunta acerca de cuáles son los factores que condicionan la representación sindical en los lugares de trabajo. Los debates más visibles en la literatura provienen del derecho del trabajo y de estudios histórico-sociológicos más amplios. A continuación, se presentan brevemente ambos debates.

Los autores que provienen del derecho del trabajo, y por lo tanto pertenecientes al enfoque jurídico sobre la representación sindical, centran su interés básicamente en el cumplimiento de los principios de la libertad sindical emanados de los convenios de la OIT (García, 2012; Tribuzio, 2012) y en los mecanismos democráticos establecidos para la elección de los representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo (Ruiz y Gambacorta, 2011).

Por su parte, la literatura que sostiene un enfoque histórico-sociológico acerca del fenómeno analiza el devenir de la representación sindical en los establecimientos considerando la perspectiva histórica (Basualdo, 2009), a la vez que plantea una serie de debates respecto a la función de los delegados sindicales, la relación de los delegados con respecto a las bases y a la dirigencia sindical, los conflictos de carácter intra e inter sindical emanados de la representación sindical, identificando, a su vez, los factores que promueven o inhiben la presencia sindical en los lugares de trabajo (Battistini, 2010; Catalano, 1993; Haidar, 2010; Hyman y Gumbrell-McCormik, 2010; Radiccioti, 2011; Santella, 2011).

### a. El debate desde el derecho del trabajo

Dentro de la perspectiva jurídica el eje central de la discusión gira en torno a las definiciones de los conceptos de representación y representatividad sindical. Según García (2012) la doctrina jurídica y sociológica desarrolló y estableció una distinción entre los significados de representación y representatividad. En esta perspectiva se preguntan si los cambios operados en las formas de producción y de organización del trabajo derivados de la modernización e internalización de la economía ponen en cuestión las formas tradicionales de organización de los sindicatos.

Esta distinción entre el significado de representación y representatividad aparece recurrentemente en estudios desarrollados en sociedades que presentan marcos institucionales y contextos económicos muy diversos (Ermida, 1993; García, 2009; Baylos, *blog* 2009); Torres, 2003; Carro Zúniga y Van der Laat, 1997).

En cuanto al concepto de representación, Baylos destaca que se refiere a *“un mecanismo de mediación para la acción colectiva”* en el que *“quien representa para actuar en nombre de, para actuar por otro(s), debe tener una presencia tanto entre aquellos a los que aspira representar como en el conjunto de la sociedad”*. López Bulla asume la representación como *“la forma organizativa que asume el sindicalismo, dentro y fuera del centro de trabajo, para hacer posible las funciones de tutela y promoción de los derechos de los asalariados”*.

Entre las funciones que tiene asignadas el sindicalismo en la sociedad capitalista moderna aparece con nitidez la atribución delegada de parte de los representados para asumir los intereses colectivos de la clase trabajadora. Carro Zúniga y Van der Laat (1997) consignan que los sindicatos asumen *“la actividad de sustitución legal de los miembros*

en el ejercicio de la actividad negociadora”, con el consentimiento de los representados, porque al tener una visión general de la actividad productiva, la organización del trabajo y las modalidades de inserción laboral están en mejores condiciones de defender los intereses del colectivo de trabajadores (Babace, 1993).

El concepto de representación —explica Ermida (1993)— aparece ligado especialmente a la tasa de afiliación sindical<sup>12</sup>, que constituye un indicador estadístico pensado desde un abordaje sociológico. El concepto de representación nacido al amparo de la noción civil de “actuar en nombre de otro”, continúa Ermida, trasladado al campo laboral sugiere que la afiliación de los trabajadores al sindicato presume un mandato tácito que transforma al sindicato en representante de cada uno de los afiliados.

El significado de representación, sigue Ermida, en el campo civil y laboral no puede asemejarse en su totalidad, resulta insuficiente, porque el sindicato no siempre representa únicamente a sus miembros afiliados. En circunstancias particulares (huelga, conflicto, negociación colectiva, entre otras instancias) se abre la posibilidad de representar a trabajadores no afiliados a ningún sindicato o afiliados pero a otros sindicatos.

La existencia de pluralidad sindical, presencia de más una organización gremial en un mismo ámbito, plantea el problema de cuál de ellas es la autorizada a ejercer determinada función, por ejemplo, las instancias de negociación colectiva, en particular cuando se quiere promocionar la “unicidad” de la representación. Frente a las circunstancias señaladas emerge el concepto de “representatividad” o como señalan Torres (2003) y Carro Zúniga y Van deer Laat (1997) de “mayor representatividad” de un sindicato. López Bulla la define como “la capacidad sindical de aprehender las reivindicaciones, colectivas e individuales, del conjunto asalariado y llevarlas a la práctica”. Esta capacidad de representación es un concepto relativo, ya que se presenta como comparación entre dos o más sindicatos que refiere a su vez a una construcción social en un determinado contexto político, económico y social.

La forma de determinación de la “mayor representatividad” o de la organización sindical más calificada para tutelar los intereses del conjunto de los trabajadores en determinado ámbito deriva en el problema de la medición. El criterio de valoración cuantitativo de la representatividad sitúa el problema de la medición en el plano “jurídico político de la regulación” (Baylos, blog 2009). Se requiere tener indicios de la capacidad de representación relativa de un sindicato en un determinado momento y lugar, situación que se ha resuelto apelando a la noción más conocida de la afiliación sindical. Sin embargo, además del número de afiliados, aparecen otros criterios cualitativos, pero también de valoración subjetiva.

Siguiendo a Torres (2003) en el contexto del sistema de relaciones laborales italiano señala, además de la tasa de afiliación: “el hecho de contar con una extensión o presencia equilibrada en los distintos sectores productivos y de forma generalizada en gran parte del territorio; y el ejercicio de una actividad de autotutela efectiva, sistemática y continuada”, entre otros.

Se entiende que si el concepto de representación alude a la relación entre sindicato y

---

12 La tasa de afiliación sindical se define como la relación entre el número efectivo de afiliados y la población potencialmente a afiliarse. Para más detalles, consultar Senén Gonzalez, Trajtemberg, D. y B. Medwid (2010).

afiliados, el de representatividad se refiere a la relación entre sindicatos y grupo profesional. La representatividad no es un concepto estático, se le imprime el dinamismo de toda construcción social que cambia a lo largo del tiempo en función de las variaciones estructurales de la economía o de los ámbitos sociales y políticos en los que se inserta. García (2012) plantea que en el sistema sindical argentino la representatividad es una condición de la que deriva la representación en el sentido que el instituto de la personería gremial otorgado al sindicato más representativo, dentro de determinado ámbito, se presenta como un atributo indispensable para ejercer la representación.

En el sistema sindical argentino los delegados representan a los trabajadores ante las empresas y ante el sindicato y pueden constituir una continuidad del sindicato en la empresa. En los términos de López Bulla, los delegados ocupan la función central en los lugares de trabajo porque dan respuesta a las demandas inmediatas de los trabajadores, pero el sindicato es el sujeto principal fuera de la empresa porque “detenta toda la capacidad de representación”. Los delegados en la empresa serían una derivación de la existencia previa de un sindicato con representación y con la representatividad suficiente para obtener la personería gremial.

A continuación, a partir de la mirada denominada sociológica-histórica se intenta profundizar sobre este debate buscando mayor claridad.

## **b. La mirada desde la sociología histórica**

Partiendo de un enfoque sociológico (Battistini, 2010; Drolas, 2004) la distinción entre representación y representatividad se basa en el tipo de reconocimiento: si el reconocimiento del sindicato viene dado por parte del Estado se habla de representación (reconocimiento institucional-legal a través del otorgamiento de la personería gremial); en cambio, si el reconocimiento proviene del colectivo de trabajadores, en otros términos, de las bases, debe asociarse a la noción de representatividad.

Podría incluso afirmarse que ambos conceptos están imbricados entre sí y que son en muchas ocasiones difíciles de disociar, más allá del énfasis que cada estudio le imprima. En tal sentido, los casos emblemáticos mencionados en la introducción de este trabajo dan cuenta de que no necesariamente ambos conceptos son excluyentes; sin embargo, sobre la base de ellos se puede construir la siguiente tipología con la que podrían clasificarse las diferentes organizaciones sindicales, considerando también a los representantes de base, es decir, la comisión interna o cuerpo de delegados de un determinado lugar de trabajo.

En el siguiente cuadro, en el eje horizontal la representación sindical está medida con un orden creciente de izquierda a derecha. En tanto que en el eje vertical se mide la representatividad sindical también con un orden creciente pero esta vez de abajo hacia arriba.

En el abordaje histórico sociológico se enfatizan los temas vinculados a la identificación de los representados con los representantes y a los factores que incidieron en el desarrollo y expansión de las comisiones internas en los lugares de trabajo en el caso argentino. Battistini (2010) retoma la definición de representación de Laclau como el proceso por el cual el representante ‘sustituye’ y al mismo tiempo ‘encarna’ al representado. Señala que la distancia entre ambos es innata a la misma lógica de representación y puede ampliarse como producto de la participación de los representantes en las organizaciones

**CUADRO 2:** Representación vs. Representatividad desde una mirada sociológica

	Con representatividad	Sin representatividad
<b>Con representación sindical</b>	Organizaciones sindicales con personería gremial y con reconocimiento o aceptación de las bases.	Organizaciones sindicales con personería gremial pero sin reconocimiento o aceptación de las bases (en determinados contextos o empresas/ establecimientos).
<b>Sin representación sindical</b>	Organizaciones sindicales, comisiones internas o cuerpo de delegados que actúan por fuera del marco de la representación, sin personería gremial, pero que tienen representatividad a partir del apoyo de las bases.	Organizaciones sindicales embrionarias o en formación sin inscripción gremial y con incipiente participación y/o reconocimiento de los trabajadores.

Fuente: elaboración propia.

sindicales; se entiende así el proceso de burocratización como el establecimiento de una diferenciación y distanciamiento entre quienes ejercen la función de representar y quienes son representados. En todos los casos, existiría tal burocratización en mayor o menor grado. El problema es, entonces, determinar en qué grado esto ocurre: cuanto más amplia es la representación (en tanto número de representados) mayor será la diferencia entre la identidad de la organización y la de cada uno de los miembros del colectivo representado debido a la mayor burocratización del sindicato.

Expuestos estos puntos en términos de representación e identidad, Battistini (2010) afirma que en la Argentina el otorgamiento de la personería gremial a algunos sindicatos y la interdicción a la posibilidad que otros ejerzan, en sentido pleno, la función representativa, así como la prerrogativa generada por dicha potestad institucional de la extensión de los beneficios de la negociación colectiva y con ello de la representación del conjunto de los incluidos en ella, potencia el distanciamiento.

En el mismo sentido, Catalano (1993) sostiene que cuanto menor es la distancia entre la identidad de la organización y la del grupo representado, menores serán las contradicciones entre ambos. En el momento en que esta distancia comienza a ser cada vez mayor, las identidades se separan hasta desconocerse. Si en su acción el delegado logra minimizar ese distanciamiento, sus lazos con los trabajadores serán estrechos y de ahí surgirá la legitimidad de la representación en el lugar de trabajo.

Por su parte, Hyman y Gumbrell-McCormik (2010) señalan que, para el caso de algunos países europeos durante la crisis actual, existe un “abismo” entre los acuerdos a nivel de cúpula sindical (política) y las experiencias del día a día en los lugares de trabajo y en la comunidad; critican el sostenimiento de sus alianzas políticas tradicionales dado que dificultan la conexión entre cúpula y base y se cuestionan cuál sería el nuevo rol social de los sindicatos de cara al siglo XXI. Este desafío incluye la posibilidad de rearticular estrategias que trasciendan la representación del lugar de trabajo, buscando nuevas

estructuras que reunifiquen los diferentes niveles de las relaciones laborales y, con ello, las estrategias de los diferentes actores<sup>13</sup>.

Asimismo los debates presentes en la literatura histórico-sociológica plantean una perspectiva histórica de la existencia y el desarrollo de las comisiones internas en la Argentina.

Las peculiaridades de la presencia sindical en los lugares de trabajo han sido destacadas por autores referentes en la materia como James (2010), Torre (1974), Doyon (1984), Bunel (1991). Por su parte, Santella (2011) aborda el análisis de la representación sindical en los establecimientos y establece que la representación se configura a través de las comisiones internas cuya revitalización en la vida sindical argentina se apoya en las mejoras sustanciales de la actividad socioeconómica post 2003 hasta nuestros días. Según el autor, esto ha sido fundamental en el incremento de los debates acerca de la actualidad del modelo sindical y sobre la participación de los trabajadores en el contexto de producción directa. Como introducción al tema de las comisiones internas, cita una tesis de Ceruso sobre la historia de las comisiones internas en la Argentina en los años '30, según la cual "los comunistas fomentaron la formación de comisiones internas en los lugares de trabajo como parte de una estrategia general de extender y generalizar un nuevo tipo de sindicalismo moderno e industrial". Luego se enfoca en el período del ascenso del peronismo como motor de la expansión cuantitativa y cualitativa de las comisiones internas, aunque no estuvieran especificadas en el decreto de asociaciones profesionales de 1945. A continuación, analiza textos de Gilly y French para determinar que, a pesar de la represión antisindical que comienza en el año 1955, la implantación de las comisiones internas y su relación con la estructura sindical se convertiría en un rasgo relativamente permanente de la movilización obrera.

También Basualdo (2009) ofrece una periodización de las comisiones internas que comienza en el decenio del primer peronismo y continúa el debate histórico-sociológico de la representación sindical. Destaca la gran importancia que tuvieron desde sus albores a pesar de las funciones contradictorias inmanentes a su creación ya que, como la historia lo indica, siempre fueron fuente de conflictos de representación con respecto a sus sindicatos y/o frente a los empresarios y el Estado<sup>14</sup>. Para Basualdo, la fuente principal del problema de representación y representatividad se debe buscar en el efecto disciplinador que tuvieron el desempleo y el subempleo, desde la dictadura militar y, especialmente en los años '90, que gestaron una agenda de problemas, identidad y formas de lucha diferentes a la pasividad de los sindicatos reconocidos.

---

13 Este fenómeno de alejamiento entre la cúpula y la base se da particularmente en algunos países de Europa que son escenario de la fuerte crisis mundial actual; varias son las diferencias que se encuentran con el contexto argentino actual, donde la disputa se da en el marco de la organización sindical. Sobre la importancia de este tipo de conflictos en la Argentina, véase el análisis propuesto por Spaltenberg, 2012, publicado en esta misma revista.

14 El conflicto emana en ciertas circunstancias cuando existe diferencias entre los que intentan representar a los trabajadores en el lugar de trabajo y los representantes del sindicato. En este sentido, la Ley de Asociaciones Sindicales establece que los delegados del personal deben cumplir con la condición de estar afiliados al sindicato con personería gremial. Esta situación recientemente estuvo sometida a debate a partir del fallo ATE (sobre el fallo ATE, véase Tribuzio, 2012).



En síntesis, en los dos debates sobre representación y representatividad se concluye que para que los sindicatos puedan representar a sus trabajadores, actual o inicialmente, deben tener representatividad.

En la Argentina, la representación sindical viene dada por parte del Estado a partir del otorgamiento de la personería gremial al sindicato que en determinado momento acreditó mayor representatividad de cierto grupo profesional y que la mantendrá hasta que la pierda, total o parcialmente, por otra entidad gremial. Sin embargo, al interpretar los nuevos fenómenos de desarticulación entre base y cúpula sindical o lo postulado por Santella (2011) en cuanto al rol de las comisiones internas post 2003 en la Argentina, esa lógica se debilita y la representatividad, en tanto reconocimiento de las bases trabajadoras hacia la cúpula sindical, pierde sustento tal como lo interpretan Battistini (2010) y Catalano (1993).

En tal sentido, no necesariamente ambos conceptos, representación y representatividad, son excluyentes. Considerando la tipología planteada en este apartado (Cuadro N° 2), se pueden clasificar las diferentes organizaciones sindicales teniendo en cuenta el rol que ejercen los representantes de base de un determinado lugar de trabajo en la representación de los intereses colectivos de un grupo específico de trabajadores.

Con todo, esta desarticulación entre representación y representatividad desafía las estrategias de los actores para construir nuevas estructuras que reunifiquen los diferentes niveles de las relaciones laborales y orientar acciones para lograr mejores resultados en la consecución de los objetivos de representación de los intereses de los trabajadores.

A continuación, se analizan los resultados de la investigación realizada en la cual se considera la presencia de delegados en el establecimiento como sinónimo de representación efectiva en el lugar de trabajo, sin poner en discusión la noción de representatividad entendida en el sentido de la capacidad que ostenta un sindicato de asimilar las demandas de los trabajadores y llevarlas a la práctica.

### 3. METODOLOGÍA Y FUENTE DE ANÁLISIS

#### a. El Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales (MRL-EIL)

El Módulo de Relaciones Laborales (MRL) de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)<sup>15</sup> del año 2008 es el insumo para la presente investigación. La EIL incorporó este Módulo hasta el momento en tres oportunidades: 2005, 2006 y 2008, incluyendo en el cuestionario de recolección de la información preguntas que cubren la negociación colectiva, la afiliación sindical, la representación sindical en los establecimientos y los conflictos laborales en los lugares de trabajo.

---

15 La EIL es una encuesta de periodicidad mensual producida por el MTEySS desde el año 1995. Su principal finalidad es la de medir la evolución del empleo asalariado registrado, en cuanto a su nivel y composición, y aportar conocimiento relevante sobre la articulación de la oferta con la demanda de mano de obra. La encuesta está dirigida a establecimientos privados con 10 y más ocupados en los aglomerados urbanos de mayor densidad poblacional del país (GBA, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán). La encuesta releva mensualmente la información del empleo en más de 1.500 empresas del sector privado, no primario, representativas de un universo de aproximadamente 50.000 empresas y 2,5 millones de asalariados. Las 1.500 empresas incluidas en la muestra fueron seleccionadas con un procedimiento aleatorio simple, previa estratificación por tamaño del establecimiento, rama de actividad y aglomerado.

La información relevada de negociación colectiva, afiliación sindical y representación gremial está referida a un mes puntual; en el caso de los conflictos laborales, el período de referencia comprende el año previo a la realización de la encuesta.

En forma periódica, la EIL profundiza sobre aspectos concretos del empleo privado registrado o temáticas relacionadas no incluidas en el cuestionario de aplicación habitual, mediante la incorporación de módulos especiales como el que motiva el presente artículo.

Del universo de asalariados comprendidos en la encuesta, un 35% trabaja en grandes establecimientos de más de 200 empleados, un 33% en empresas medianas y un 31% en pequeñas empresas. En cuanto a la actividad económica, más de un tercio de los asalariados son contratados por empresas de la rama de servicios (17% que se inserta en empresas de servicios sociales y 14% en firmas dedicadas a proveer de servicios a otras empresas); el 23% de los asalariados trabaja en la industria, seguido por el 16% en comercio, y el 11% en transporte.

Respecto a las variables de relaciones laborales, durante 2008 el porcentaje de asalariados comprendidos en convenio para el total de aglomerados considerados en la muestra fue del 82,7%<sup>16</sup>. En este sentido, el 76% de los trabajadores está inserto laboralmente en empresas donde la proporción de trabajadores comprendidos en convenio supera el 75% del plantel.

La tasa de afiliación sindical fue del 37,7%, pero la mitad de los asalariados trabaja en establecimientos donde la afiliación sindical es menor al 25%. Por su parte, entre las empresas que contaban con delegados la tasa de afiliación ascendió al 49,4%, mientras que para las empresas sin delegados fue de sólo el 30,3%.

Con respecto a la representación sindical en la empresa, el 39% de los trabajadores desempeña sus funciones en establecimientos con presencia de delegados. En las empresas grandes, la representación sindical es más frecuente que en las pequeñas y medianas. Este resultado sería un indicio de que los sindicatos encuentran mayores dificultades para organizarse en los establecimientos de menor tamaño. Efectivamente, en las pequeñas empresas el porcentaje de trabajadores en empresas con delegados es de 11%, en las medianas de 32% y en las grandes alcanza el 70%.

La rama de actividad es también una variable decisiva para analizar la afiliación y la representación sindical. De forma muy sintética, las ramas de la industria y del transporte presentan un mejor desempeño en materia de tasa de afiliación sindical y una mayor inserción de los delegados gremiales en los establecimientos.

Por último, solo el 15% de los trabajadores tuvieron en su establecimiento algún conflicto colectivo durante el año (2008). En síntesis, puede decirse que el asalariado típico representado en la encuesta pertenece a una empresa de la rama servicios, está bajo convenio colectivo aunque no está afiliado a ningún sindicato, tampoco está representado por un delegado sindical y es poco probable que tenga un conflicto laboral de carácter colectivo en su establecimiento.

---

16 Este porcentaje se ha mantenido en niveles altos y similares a las dos mediciones anteriores (2005 y 2006).

## **b. El diseño y la metodología de la investigación<sup>17</sup>**

El objetivo general de este estudio es contribuir al conocimiento de la representación sindical en el lugar de trabajo a partir de datos estadísticos provenientes del MRL de la EIL en el 2008. A tales efectos, se construyeron distintos agrupamientos de empresas que en su interior guarden afinidad en un conjunto de características consideradas relevantes para explicar la representación sindical en los lugares de trabajo.

Por otro lado, se plantea como objetivo caracterizar los diferentes perfiles de trabajadores, de puestos de trabajo y de empresas que conforman cada uno de los grupos.

La estrategia metodológica que se ha seguido combina dos métodos estadísticos multivariados de aplicación sucesiva: el análisis factorial (Análisis de Correspondencias Múltiples - ACM) y el análisis de *clusters* (AC). Este enfoque de aplicación de técnicas multivariadas en dos etapas registra algunos antecedentes en el campo de las relaciones laborales (Alós *et al.*, 2009; Bélanger *et al.*, 2009; Waisgrais, 2005) tanto como en otras disciplinas de las ciencias sociales (Colafranceschi, 2011; Fachelli, 2009; Peña *et al.*, 2007; Rodríguez González y Molina, 2008; Rueda Varon *et al.*, 2011).

La elección de técnicas multivariadas (en vez de los análisis bivariados comúnmente utilizados<sup>18</sup>) presenta la ventaja de analizar las relaciones estadísticas a partir de un conjunto de variables que, en función de la teoría, el investigador puede identificar según la influencia que ejerzan sobre el fenómeno que se propone estudiar.

## **c. Selección y clasificación de las variables**

Para armar una tipología del alcance de la representación sindical en los lugares de trabajo se seleccionaron las variables sobre la base de dos criterios: i) el consenso en la literatura respecto al fenómeno estudiado; ii) la disponibilidad de datos en el MRL de la EIL. En ese sentido, las variables seleccionadas fueron agrupadas en dos grandes grupos: i), las estructurales, que son seleccionadas siguiendo el criterio de estratificación de la muestra: ii) y las de relaciones del trabajo, que son variables aleatorias derivadas de la realización de la encuesta:

- *Variables estructurales:*
  - Rama de actividad económica (15 categorías)<sup>19</sup>: 1) Industria de la alimentación; 2) Industria textil; 3) Industria de la madera; 4) Industria química; 5) Industria metalúrgica; 6) Energía; 7) Construcción; 8) Comercio; 9) Gastronomía; 10) Transporte; 11) Establecimientos financieros; 12) Servicios empresarios; 13) Servicios sociales; 14) Servicios culturales; 15) Servicios personales.
  - Tamaño del establecimiento (3 categorías): 1) Menos de 50 empleados; 2) De 51 a 200 empleados; 3) Más de 200 empleados.

17 Para una mayor explicación de la metodología, ver el Anexo metodológico.

18 El análisis bivariado de un conjunto importante y significativo de datos y de variables con el provisto por los resultados del MRL de la EIL no alcanza para comprender y tener una visión global del fenómeno estudiado.

19 La variable de rama de actividad ha sido recodificada para reducir el número de categorías, con la finalidad de que los resultados sean más estables.

- *Variables de relaciones laborales*<sup>20</sup>:
  - Presencia de delegados (2 categorías): 1) Sí; 2) No.
  - Cobertura de la negociación colectiva<sup>21</sup> (3 categorías): 1) Hasta 50%; 2) De 51% a 75%; 3) Más de 75%.
  - Afiliación sindical<sup>22</sup> (3 categorías): 1) Hasta 25%; 2) De 26 a 50%; 3) Más de 50%.
  - Conflictos laborales<sup>23</sup> (2 categorías): 1) Sí; 2) No.

#### 4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA MÚLTIPLE Y DEL ANÁLISIS DE CLUSTER

Las seis variables utilizadas originalmente fueron reducidas a cuatro factores empleando la técnica de ACM. Como se ha señalado, estos cuatro factores se determinan como combinaciones lineales de las variables originales.

En definitiva, el ACM ha permitido reducir el conjunto de información primitivo, al pasar de la administración de seis variables a una síntesis compuesta por cuatro factores. Estos corresponden a la construcción de variables ficticias que tienen asignado un puntaje con una unidad de medida homogénea, que será empleada a continuación para la construcción de los grupos con el procedimiento de AC. Empleando el método de *clusters* jerárquicos se dividió a la población en cinco grupos, pretendiendo que cada grupo presente características homogéneas en su interior pero heterogéneas entre ellos. Para la definición de los grupos se utilizaron las cuatro variables de relaciones laborales (como variables activas) mientras que la caracterización de los grupos una vez diferenciados se realizó a partir de las variables estructurales (variables ilustrativas).

Como resultante de la composición de cada grupo surge una tipología de trabajadores de empresas que se diferencian por el alcance que tiene la representación sindical en el lugar de trabajo.

##### **Grupo 1: Representación sindical mediada por instituciones: extensiva**

Este grupo es el mayoritario, siendo el que agrupa al 66% de las empresas y al 52% de los trabajadores.

Son empresas que tienen a todo su personal comprendido en convenio colectivo y la tasa de afiliación sindical es elevada en algunos casos y baja en el resto. Los trabajadores de este grupo de empresas no tienen representantes sindicales y no se registraron conflictos colectivos en estos establecimientos.

En cuanto al tamaño, son empresas pequeñas (tienen menos de 50 empleados), de las ramas de comercio, gastronomía, textiles y construcción (ramas mano de obra intensivas por lo general).

20 Las variables de cobertura de la negociación colectiva y tasa de afiliación sindical se han convertido en categóricas agrupando los valores originales en categorías predeterminadas.

21 La tasa de cobertura de la negociación colectiva muestra la proporción de trabajadores comprendidos en convenios colectivos, siendo un indicador de la dimensión que toma la determinación colectiva de los salarios y de las condiciones laborales en el mercado de trabajo.

22 La tasa de afiliación sindical indica la proporción de asalariados que están sindicalizados, es decir la proporción que se encuentra afiliada a una organización sindical.

23 La variable conflicto laboral refiere al involucramiento en algún grado de algún conflicto laboral colectivo en el establecimiento, con o sin paro.

### **Grupo 2: Representación sindical escasa**

Este segundo grupo pequeño comprende al 12% de las empresas en las que trabaja el 12% de los trabajadores.

La cobertura de la negociación colectiva es baja (menos del 50% de los trabajadores está comprendido en convenio). La tasa de afiliación es muy baja, su personal prácticamente no está sindicalizado. Esta condición con respecto a la afiliación puede estar asociada a la ausencia de delegados gremiales en los establecimientos. Por último, no existe manifestación visible del conflicto laboral colectivo en estos establecimientos.

Los trabajadores de este grupo prestan tareas en empresas de tamaño mediano de las ramas de servicios sociales y empresariales (y también de la industria química). Estas ramas de actividad constituyen el núcleo de la subcontratación de servicios y actividades secundarias de firmas industriales y comerciales (tales como seguridad, maestranza, etc.) e instituciones de educación privada.

### **Grupo 3: Representación sindical consolidada y “armoniosa”**

Este tercer grupo también agrupa al 12% de las empresas pero comprende a más trabajadores (14%).

Sus empresas tienen delegados y las relaciones laborales que presentan podrían catalogarse como “armoniosas”, por la ausencia de conflicto colectivo. La cobertura es alta y la afiliación, media (del 26 al 75%).

Son empresas grandes y medianas (más de 50 trabajadores). Las ramas que la caracterizan son las de la industria de la madera, la alimentaria, química, servicios empresarios y sociales.

### **Grupo 4: Representación sindical mediada por instituciones: segmentada**

El cuarto grupo está constituido por el 5% de las empresas (8% de los trabajadores) siendo el más pequeño.

La cobertura de los trabajadores en estas empresas es intermedia: dado el elevado tamaño de los establecimientos conviven en su interior una gran mayoría de trabajadores que están cubiertos por los instrumentos de la negociación colectiva con una dotación de puestos jerárquicos, personal que se encuentra fuera de convenio.

La sindicalización no es alta y no hay conflicto. Las ramas de este grupo son mayoritariamente de transporte, servicios sociales, comercio, alimentación y servicios empresarios.

### **Grupo 5: Representación sindical consolidada y conflictiva**

En quinto grupo también constituido por el 5% de las empresas, engloba en cambio al 14% de los trabajadores.

En estas empresas la presencia sindical es fuerte, hay delegados sindicales y también hay conflicto laboral colectivo. La cobertura de la negociación es media y alta y la sindicalización intermedia.

El tamaño de los establecimientos es grande y medio. Los sectores son los de la industria química, metalúrgica, de la alimentación y el transporte.

Esquemáticamente, se presentan las principales características de los grupos en el siguiente cuadro.

**CUADRO 3:** Resumen de las principales características de los trabajadores de los cinco grupos según las variables estructurales y de relaciones laborales (en %)

		RS mediada por instituciones: extensa	RS escasa	RS consolidada y negociadora	RS mediada por instituciones: segmentada	RS consolidada y reivindicativa
Variables activas (de relaciones laborales)	Presencia de delegados	No	No	Sí	No	Sí
	Conflictos laborales	No	No	No	No	Sí
	Cobertura de la negociación colectiva	Alta	Baja	Alta	Media	Media y alta
	Afiliación sindical	Alta y baja	Baja	Media	Media y baja	Media
Variables ilustrativas (estructurales)	Tamaño del establecimiento	Pequeñas	Medianas	Grandes y medianas	Grandes y medianas	Grandes y medianas
	Rama de actividad económica	Gastronomía Comercio Textil Construcción	Ss. sociales Ss. Empresarios Químicos	Madera Alimentación Ss. Empresarios Químicos Ss. sociales	Transporte Ss. sociales Comercio Alimentación Ss. Empresarios	Químicos Metalúrgicos Transporte Alimentación
Participación en el total (%)	Empresas	66%	12%	12%	5%	5%
	Trabajadores	52%	12%	14%	8%	14%

Fuente: elaboración propia.

Por último, si se toma la Base de Acuerdos y Convenios Colectivos homologados, de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, es posible analizar la negociación colectiva teniendo presente la caracterización hecha a partir del estudio de *clusters*, considerando la negociación o no de cláusulas referentes a la representación sindical en los lugares de trabajo.

Si son considerados como unidad de análisis los sindicatos, el 34% de estos negoció alguna cláusula de este tipo entre 2007 y 2011. Del total de acuerdos que negocian cláusulas de este tipo, el 26% pertenece a las ramas industriales, el 25% a la rama de energías y el 17% al transporte.

De esta manera se constata que son las empresas del Grupo de RS Consolidada y negociadora y del Grupo de RS Consolidada y reivindicativa las que negocian estas temáticas, por lo cual se verifica una vez más la caracterización realizada a partir del análisis de *clusters*.

## 5. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

El sistema de relaciones laborales en la Argentina está principalmente configurado sobre la base de cuatro principios: i) organizaciones sindicales estructuradas por rama de actividad; ii) la unicidad de la representación sindical para negociar con los empresarios; iii) la extensión de los contenidos de la negociación colectiva a los trabajadores no afiliados al sindicato; y, iv) la posibilidad de elegir a los representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo. Estos principios, que asumen una naturaleza casi estructural, arrojan como resultado una importante dinámica de la negociación colectiva de ámbito sectorial, un colectivo considerable de asalariados comprendidos por la institución de la negociación colectiva, una tasa de afiliación sindical relativamente alta y una fuerte presencia de los representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo.

Hasta ahora los debates acerca de la representación sindical en el campo del derecho del trabajo así como en los abordajes sociológicos e históricos fueron encarados desde una perspectiva macro y meso en los términos de Kochan *et al.*, (1994). Un objetivo central de estos debates estuvo orientado a determinar si los principios que configuran el sistema de relaciones laborales contribuyen o no a la confluencia en un único actor sindical a partir del reconocimiento de la representación estatal y de la identificación de parte del colectivo de trabajadores.

En estos estudios, realizados desde un enfoque macro y meso, el foco está puesto en caracterizar y analizar a un “sujeto sindical”. Este sujeto es único, indiferenciado y presenta pocos matices en relación con la gama de opciones que habilita el sistema de relaciones laborales.

En este artículo se retoma el estudio de las relaciones laborales desde el nivel micro donde se despliegan las políticas de personal y/o recursos humanos adoptadas por las empresas y se presentan las relaciones más cotidianas entre los trabajadores, representantes sindicales y los gerentes de las empresas. Aunque el enfoque de las relaciones laborales desde el nivel micro ha sido un aspecto algo descuidado por la disciplina, en los últimos años el marco analítico de las “opciones estratégicas” (López Pino, 2003; Senén González, 2004) le otorgó un importante impulso. Además, al atender la interrelación con los niveles macro y meso, este enfoque considera de qué manera estos últimos también influyen en las decisiones estratégicas que toman los actores centrales del sistema en determinado momento y espacio.

Una de las principales ventajas del enfoque seguido en este artículo es que refleja la heterogeneidad de las organizaciones sindicales, superando las limitaciones de los enfoques que las identifican como sujetos indiferenciados. Es decir, que aún dentro del mismo sistema de relaciones laborales, se encuentra una inserción diferenciada de los sindicatos en las empresas.

El objetivo de este trabajo ha sido construir una tipología de empresas que contribuya a caracterizar la heterogeneidad con que se expresan las relaciones laborales en los establecimientos productivos, en función de la vinculación empresa-trabajadores-sindicato. En este sentido, las relaciones laborales en la empresa son analizadas con un enfoque metodológico de carácter cuantitativo y multidimensional, utilizando como fuente de información el MRL de la EIL (2008). Aplicando dicho criterio se construyeron cinco grupos de trabajadores de empresas (*clusters*) que resultan homogéneos en su interior por

las características consideradas relevantes para explicar la representación sindical en los lugares de trabajo. Una vez contruidos estos grupos, se identificaron los rasgos salientes que componen cada grupo, cada uno de los cuales manifiestan diferentes alcances de la representación sindical en los lugares de trabajo.

El primer y el cuarto grupo se caracterizan por contar con una **representación sindical mediada por las instituciones**: en el primer caso, la mediación se da en sentido **extenso**, mientras que, en el segundo, se da en forma **segmentada**. La característica común es la ausencia de representantes sindicales en los establecimientos así como de conflictos laborales. La cobertura de las convenciones colectivas es alta en el caso del primer grupo mientras que es media en el cuarto; esta diferencia se comprende cuando se analizan las características de los grupos en cuanto al tamaño de los establecimientos. En el primer caso las empresas son pequeñas y tienen por tanto a todo el personal cubierto mientras que, en el otro caso, las empresas son medianas y grandes por lo cual la injerencia de puestos jerárquicos aumenta, lo que genera que la cobertura sea alta para los trabajadores en puestos administrativos y/o operativos mientras que sea baja en los jerárquicos. La afiliación se comporta *vis a vis* con la cobertura en estos grupos. Los grupos tercero y quinto fueron denominados como grupos de **representación sindical consolidada**, por la alta presencia de delegados en los establecimientos, todos de tamaño grande y mediano. Mientras que en el tercer grupo la representación puede ser considerada **negociadora** ya que la incidencia del conflicto es baja, el tercer grupo tiene un comportamiento sindical de tipo **reivindicativo**, con una mayor propensión al conflicto laboral. De esta forma se muestra que no hay una relación lineal directa entre tamaño del establecimiento, presencia de delegados y conflicto colectivo.

Por último, las empresas del segundo grupo denominado de **representación escasa** no cuentan con delegados y el conflicto laboral no se hace visible con medidas de acción directa. Este grupo está compuesto por firmas de servicios personales o empresariales, posiblemente subcontratistas de firmas de los otros grupos.

A partir de lo expuesto en nuestra hipótesis, habría evidencias para afirmar que el sistema de relaciones laborales argentino podría condicionar la inserción de los sindicatos en los lugares de trabajo pero no es el único factor que la determina. Tal como se ha planteado, según la evidencia empírica, no se ha comprobado que exista una única regularidad. Cada grupo de empresas posee características propias y específicas que no pueden quedar supeditadas estrictamente a los condicionantes legales. El contexto económico y social, la orientación de las políticas de gobierno, las características sectoriales de implantación de las empresas, las estrategias sindicales y en la negociación y en el conflicto, la estrategia empresarial en la administración de los salarios y del empleo, son otros de los factores que promueven o desincentivan la actividad sindical en los centros de trabajo.

No obstante lo anterior, más allá de estas heterogeneidades a nivel del lugar de trabajo, es de destacar que el marco institucional del sistema de relaciones laborales argentino garantiza que en los grupos de representación sindical mediada por las instituciones los trabajadores, a partir del efecto *erga omnes* de la negociación colectiva, accedan a beneficios similares a los que poseen los trabajadores que sí cuentan con algún tipo de representación sindical en sus lugares de trabajo.



Por último, a partir de lo analizado en este trabajo —exploratorio sobre la temática— se abren tres líneas de investigación a futuro. La primera de índole teórica consiste en profundizar los estudios, los alcances y, fundamentalmente, los significados de la acción sindical en los lugares de trabajo. La segunda línea de trabajo se asocia con un avance cuantitativo, analizando la ETE (Encuesta a Trabajadores de Empresas), cuya unidad de análisis son los trabajadores y no las empresas, a partir de la tipología de *clusters* construida. Así, se pretende estudiar otras características de estos grupos, como por ejemplo las condiciones de trabajo. Por último, desde una mirada más cualitativa se profundizará, a partir de entrevistas, acerca de las estrategias de los sindicatos en los lugares de trabajo, en especial la de los propios delegados de empresa.

---

## ANEXO METODOLÓGICO

### El análisis de correspondencias múltiples y el análisis de *clusters*

En primer lugar, el Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) es una técnica aplicada al análisis de variables categóricas (Fachelli, 2009) con el fin de reducir la información contenida dentro de cada una de ellas, es decir, permite sintetizar la información original en una menor cantidad de variables (Waisgrais, 2005). Los resultados del ACM indican de qué manera las categorías en las que se dividen las variables se relacionan entre sí (Fachelli, 2009).

Las nuevas variables construidas mediante la aplicación del ACM (los factores) al ser combinaciones lineales de las variables originales recogen gran parte de la información. Si dos o más variables están relacionadas de alguna manera, el ACM sintetiza la información que contienen en una sola variable. De esta manera se puede trabajar con un número más limitado de variables sin sufrir una pérdida considerable de información. Las distancias entre los puntajes asignados a los individuos en un plano factorial son interpretadas como medidas de semejanza en el espacio original (Ramírez *et al.*, 1997). Asimismo, categorías próximas de distintas variables en un plano factorial indican que estas características están correlacionadas en la población, es decir, probablemente se deba a que están caracterizando los mismos casos.

Además, cada variable original contribuye con distinto grado de aporte a la formación del eje factorial. Si una variable determinada ejerce una gran influencia en la construcción del nuevo eje factorial, se dice que resume en gran medida la información proveniente de dicha variable.

En segundo lugar, se realiza una segmentación de las empresas empleando el análisis de *cluster* (AC) sobre la base de los factores obtenidos en el ACM. El AC es una técnica que permite clasificar a un conjunto de individuos en un número limitado de grupos mutuamente exhaustivos que presenten una fuerte homogeneidad en su interior y una gran heterogeneidad entre los grupos. En este sentido, el AC es clasificado en el grupo de procedimientos de análisis multivariante que resumen información con respecto a

la matriz de datos originales, lo que facilita la interpretación de las relaciones que se establecen entre las variables.

El análisis de conglomerado requiere operacionalizar la distancia entre individuos definiendo una medida estadística que definirá la pertenencia de cada individuo a un grupo. Se aplica el método jerárquico de definición de los *clusters* a partir de las variables determinadas como activas para su construcción.

En el caso aquí planteado, el objetivo del análisis de *cluster* es construir una tipología que contribuya a identificar a las empresas en función de las características que asume la relación de los sindicatos con los trabajadores y con ellas en los centros de trabajo, a partir de las dimensiones consideradas.

La construcción de tipologías facilitará la explicación de diferentes fenómenos concernientes a la representación sindical a partir de la identificación de grupos de empresas homogéneas de acuerdo con las dimensiones o categorías del análisis.

Según Alós *et al.*, (2009) el enfoque que combina las técnicas de ACM y de AC contempla iniciativas de los métodos de investigación de carácter inductivo y deductivo. En primer lugar, la combinación de métodos tiene un importante matiz inductivo porque, a partir de las regularidades que aporta, la información ayuda a definir conceptos útiles para la construcción de nueva teoría. En segundo lugar, y en forma simultánea, puede ser considerada un método deductivo porque las variables o dimensiones utilizadas en el análisis tienen una importante base proveniente del marco teórico seleccionado.

El principal argumento para articular los dos métodos reside en la dificultad de interpretación de los resultados provenientes del ACM, por lo que resulta necesario recurrir a otros métodos estadísticos complementarios (Ramírez *et al.*, 1997) que contribuyan a procesar y a simplificar el análisis de la información. El estudio de *cluster* se alimenta de los puntajes factoriales y no de los valores de las variables originales lo que le aporta una serie de ventajas: manejo de un reducido número de variables, igualdad de unidad de medida de los puntos factoriales y no correlación entre los ejes factoriales (Díaz de Rada Igúzquiza, 1998).

Ambos enfoques resultan estadísticamente complementarios colaborando en el estudio de las relaciones laborales en la empresa desde un punto de vista multidimensional, en vez de concentrarse en un aspecto particular de las asociaciones entre dos dimensiones. Las técnicas empleadas contribuyen al análisis reduciendo la matriz de información original de la que se dispone.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, P. (2007) "El destierro de la alteridad. El caso Wal Mart Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, Nro. 4, México.
- Abal Medina, P. y Diana Menéndez, N. (comp.) (2011) *Colectivos Resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la Argentina reciente*, Editorial Imago Mundi, Buenos Aires.
- Alós, R., Jódar, P., J. Martí, A. M. Artilles y L. Ortiz (2009) "Diversity in trade union membership: a typology based on the study of a Spanish trade union", en *Industrial Relations Journal* 40:2, Oxford, USA.
- Babace, H. (1993), "La representación sindical", 1ª edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Basualdo, V. (2009) "Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina. Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad", Fundación Ebert, CTA-CCOO, Buenos Aires.
- Battistini, O. (2010) "El modelo sindical en crisis. Tiempos de cambio para nuevas estructuras", Serie documentos de debate, CEFs-feTiA-CTA, Buenos Aires.
- Bélanger, J., C. Lévesque, P. Jalette y G. Murray (2009) "Discretion in Employment Relations Policies among Foreign-Controlled Multinationals in Canada", *Proceedings of the 15th World Congress of the International Industrial Relations Association*, Sydney.
- Bunel, J. (1991), *Pactos y agresiones, el sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*, Fondo de Cultura Económica.
- Campos, L. y equipo (2011) *Representación de los trabajadores en los lugares de trabajo. Un estudio comparado: Argentina, Brasil, España e Italia*, en 10º Congreso de ASET, Buenos Aires.
- Catalano, A. (1993) "La crisis de la representación en los sindicatos. Del esencialismo de clase a la función comunicativa", en revista *Nueva Sociedad* N° 24, marzo/abril.
- Colafranceschi, M., Peyrou M. y M. Sanguinetti (2011) "Pobreza multidimensional en Uruguay: una aplicación de técnicas multivariadas", en revista *Quantum*, vol. VI N° 1, Uruguay.
- Colombo, G. y Nieto, A. (2009), "Aproximación a las formas de la lucha obrera en la industria de la pesca, Mar del Plata 1997-2007", LaborAgain Publications, February 2008, International Institute of Social History.
- Del Bono, A. y Henry, L. (2008) "La acción sindical en el marco de las formas globalizadas de producción. Reflexiones a partir de la expansión de los *call centers* de servicios para exportación en Argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, II Época, Año 13, Número 20, Venezuela, pp. 7-32.
- Díaz de Rada Igúzquiza, V. (1998) "Diseño de tipologías de consumidores mediante la utilización conjunta del Análisis Cluster y otras técnicas multivariantes", en revista *Economía Agraria* N° 182, enero-abril, Navarra, España.
- Dombois, R. y Pries, L. (1998) "Un huracán desvastador o un choque catalizador? Globalización y relaciones industriales en Brasil, Colombia y México", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 4, N° 8, Brasil.
- Doyon, L. (1984) "La organización del movimiento obrero peronista 1946-1955" en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94 (jul-sep., 1984), Buenos Aires.
- Drolas, M. (2004) "Futuro y devenir de la representación sindical: las posibilidades de la identificación", en Battistini, O. (comp) *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*, Buenos Aires, Prometeo.
- Dufour, C. y A. Hege (2010) *The legitimacy of collective actors and trade union renewal* Summary en *Revisé Rethinking collective representation: introduction*.
- Dunlop, J. (1978), *Sistemas de Relaciones Industriales*, Ediciones Península, España.

- Ermida, O. (1993), *Curso Introductorio de Relaciones Laborales*, Uruguay.
- Fachelli Oliva, S. (2009) "Nuevo modelo de estratificación social y nuevo instrumento para su medición. El caso argentino", tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Fernández, A. (2005) (comp.) *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*, Ed. Prometeo.
- García A. (2012) El encuadramiento sindical, un conflicto intersindical por la representación de los trabajadores de la empresa. Documento de trabajo para seminario ASET-Fundación Ebert, mimeo.
- Haidar, J. (2010) Gramsci y los consejos de fábrica. Discusiones sobre el potencial revolucionario del sindicalismo, en *Trabajo y Sociedad* N° 15, vol. XIV, Otoño 2010, Santiago del Estero, Argentina.
- Hol-Detlev Kohler y Artilles M. (2009) *Manual de la sociología del Trabajo y de las relaciones laborales*, Editorial Delta, 3era. Edición.
- Hyman, R. y Gumbrell-McCormik, R. (2010) "Trade unions, politics and parties: is a new configuration possible?" En *European Review of labour and research*, n° 16:315. Sage Pubs, London.
- Kochan, T., Katz, H. y Mc Kersie, R. (1994), "La transformación de las relaciones laborales en Estados Unidos", Colección Economía y Sociología del Trabajo, Nro. 65, Ministerio de Trabajo, España.
- Íñigo Carrera, N. (director) y otros (2011) *Sindicatos y Desocupados en Argentina. 1930/ 1935 y 1994/2004. Cinco estudios de caso*, Ed. PIMSA, Buenos Aires.
- James, D. (2010) *Resistencia e integración: El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. 2ª ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Lenguita, P. y Montes Cató, J.S. (comp.) (2009) *Resistencias laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina*, Ed. Picaso-Insumisos, México.
- Locke, R., Kochan, T. y Piore, M. (1995) "Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: Enseñanzas de una investigación internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 114. Nro.2.
- López Pino (2003) "El enfoque de las opciones estratégicas de los actores en el estudio de las relaciones laborales", *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* N° 21, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Marshall, A. (2004) "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts", prepared for the ILO's project on Employment Challenges in Argentina, Brazil and Mexico.
- Marshall, A. y Perelman, L. (2007) "Estrategias sindicales de afiliación: análisis exploratorio". Presentado al 8vo Congreso de la Asociación Especialistas del Trabajo ASET, Buenos Aires.
- Miguelé F. (1999) "Presente y futuro del sindicalismo en España", en *Las relaciones de empleo en España*, coordinado por F. Miguelé y C. Prieto, Siglo XXI. Madrid.
- Novick, M. y Catalano, A. M. (1995) "Sociología del trabajo en la Argentina: desarticulación del acuerdo fordista y nuevas formas de conflictos y consensos". *Revista de Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Año 2, Nro. 8, Argentina.
- Palomino, H. (1995) "Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en Argentina", en Carlos Acuña (comp.) *La Nueva Matriz Política Argentina*, Ed Nueva Visión.
- Peña, F., Sinha S. y L. A. Nava Puente (2007) "Modelo de regresión logística multinomial y análisis de correspondencias múltiple: un estudio de la siniestrabilidad en el IPP-ULA", en *Actualidad contable Faces*, enero/junio, año/vol. 10, N° 014, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- Radicioti, L. (2012) "¿Democracia sindical en Argentina? Un análisis sobre sus condiciones y posibilidades", en *Trabajo y Sociedad* N° 18, vol. XV, verano 2012, Santiago del Estero, Argentina.
- Ramírez, G., Carmadiel, A., Vazquez, M., L. Montero y I. Lugo (1997) "Una estrategia multivariante para el estudio de la pobreza", en *Revista Venezolana para el análisis de la coyuntura*, vol. III, N° 1, Caracas.
- Rodríguez González P. y O. Molina (2008) "El comportamiento turístico de los españoles. Segmentación en función de criterios objetivos específicos", en publicación del VI congreso Internacional, Asociación Mediterránea de Sociología del Turismo", Granada.

- Rueda Varon, M. J., L. M. Moya y M. A. Silva (2011) "Aplicación de técnicas multivariadas en perfilación y segmentación", en revista *Universitas Scientiarum*, vol. 16 N° 3, Colombia.
- Ruiz, A. y M. Gambacorta (coord.) (2011) *Régimen electoral sindical. Análisis y propuestas* editorial Punto de Encuentro, Buenos Aires.
- Santella, A. (2011) De la representación sindical en los establecimientos. Antecedentes, problemas y discusiones, Ciclo de Seminarios: El modelo sindical en debate, ASET, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- Senén González, C. (2004) "Relaciones laborales, desregulación y modernización en los sectores de Telecomunicaciones, Agua y Saneamiento y Gas. El caso de Argentina (1990-2002)" Tesis de Doctorado. Inédito.
- Senén González, C., Aspiazu, E. y Waisgrais, S. (2007) "La encuesta de trabajadores de empresas", en Serie Estudios N° 6 *Trabajo, ocupación y empleo*, MTEySS, Buenos Aires.
- Senén González, C., Trajtemberg, D. y B. Medwid (2010) "Tendencias actuales de la afiliación sindical en Argentina. Evidencias de una encuesta a empresas", *Revue Trimestrelle Relations Industrielles / Industrial Relations*, volume 65-1.
- Senén González, C., Medwid, B. y D. Trajtemberg (2011) "La negociación colectiva y sus determinantes en la Argentina. Un abordaje desde los debates de las relaciones laborales", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* N° 25.
- Torre, J.C. (1974) "La democracia sindical en Argentina", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 55 (oct-dic.1974, Buenos Aires.
- Torres, L. (2003) La representación de los trabajadores en la empresa en Italia, en Modelos de participación de los trabajadores en la empresa, *Revista del Ministerio y Asuntos Sociales* N° 43, España.
- Trajtemberg, D. (2009) "El impacto de la determinación colectiva de salarios sobre la dispersión salarial", en Serie Estudios N° 8 *Trabajo, ocupación y empleo*, MTEySS, Buenos Aires.
- Trajtemberg, D y C. Borroni (2011) "Representación Sindical en los Establecimientos y Brecha Salarial", en Novick, M. y Villafañe, S. (eds.) *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, PNUD, MTEySS, Buenos Aires.
- Tribuzio, J. (2012) "¿Un nuevo modelo sindical argentino?", ponencia presentada en el XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AADTySS), Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 10, 11 y 12 de mayo.
- Valladares, I. (2011) *Industrial Relations after Pinochet. Firm Level Unionism and Collective Bargaining Outcomes in Chile*, Peter Lang, Germany.
- Varela, P. (2008) "Rebeldía fabril. Lucha y organización de los obreros de FATE". Instituto del Pensamiento Socialista "Karl Marx". I Jornadas Internacionales de Investigación y Debate Político, Buenos Aires
- Ventrici, P. (2009) "Organización sindical, práctica gremial y activismo de base en el subterráneo de Buenos Aires". Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, CEIL-PIETTE de CONICET, Universidad de Buenos Aires.
- Waisgrais, S. (2005) "Características del empleo asalariado registrado: un análisis multivariante", en Serie Estudios N° 7 *Trabajo, ocupación y empleo*, MTEySS, Buenos Aires.
- Carro Zúñiga, C. y Van der Laat, B. (1997) Constitución, personificación y representatividad del sindicato en "Instituciones de Derecho del Trabajo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Paginas Web citadas**  
<http://baylos.blogspot.com.ar/2009>



# 6

## El empleo de calidad en el sector farmacéutico argentino y su vínculo con la innovación y el comercio exterior\*

Lucía Tumini\*\*

### RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de un análisis sobre los vínculos entre el perfil innovador, la calidad del empleo y la dinámica exportadora de un grupo de empresas farmacéuticas de la Argentina en el período 2003-2007. La metodología del estudio combina un análisis cuantitativo basado en información de registro sobre el empleo y las remuneraciones (fuente de información el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS), y las exportaciones (Aduana de Argentina y UN Comtrade); y encuestas en profundidad a empresas del sector. Se identificaron tres perfiles innovadores con distintas implicancias en la dinámica exportadora y el empleo de calidad.

### INTRODUCCIÓN

Este artículo se enmarca en el amplio abanico de investigaciones que indaga en las relaciones entre la innovación productiva y el empleo de calidad, desde la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. En este sentido, y como sostiene la literatura, la relación entre innovación y empleo es un tópico complejo y de larga discusión en la teoría económica (Novick, Rojo, Rotondo y Yoguel, 2009). Las perspectivas evolucionistas y estructuralistas se preguntaron acerca de qué tipo de innovación se considera, y cuáles son los factores institucionales, estructurales y de demanda que alientan la creación o destrucción del empleo. Por otro lado, también interesan los aspectos de calidad del empleo generado, si a partir de los procesos innovadores se modifican las calificaciones y habilidades requeridas para los puestos de trabajo, y si este comportamiento genera cambios en las estructuras salariales (Pianta, 2005).

Por su parte, la literatura que relaciona las dimensiones tecnológicas y comerciales de las firmas en el proceso de internacionalización con su impacto en la creación y calidad de empleo encuentra una relación positiva entre empleo y exportaciones. El impacto

\* Este artículo es parte de la tesis de Maestría de la autora y fue reformulado para su presentación independiente. La autora agradece los valiosos comentarios de su tutora, Marta Novick, y de Sofía Rojo y Diego Rivas. Las opiniones y conclusiones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no corresponden al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

\*\* Magíster en Economía y Desarrollo Industrial (UNGS) - Licenciada en Economía (UBA). Analista Principal. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

diferencial del empleo se produciría en aquellos sectores donde las firmas concentran sus estrategias en productos diferenciados, intensivos en mano de obra calificada, mayor cambio técnico o innovación en productos o procesos que en sectores de menor sofisticación, donde las ventajas de costo predominan (Greenaway D. y Kneller R., 2003). En esa dirección, la investigación aplicada destaca la importancia de los factores tecnológicos y organizacionales específicos de las firmas sobre los cuales se construyen las ventajas competitivas dinámicas. En su gran mayoría, estos trabajos estudian el impacto de indicadores de innovación sobre la conducta exportadora de las firmas y sostienen que las variables que miden la innovación influyen tanto en el acceso al mercado internacional como en el aumento de la intensidad exportadora de las firmas (Basile, 2000; Calvo, 2000; Bernard y Jensen, 1997; Sterlacchini, 1999).

La industria farmacéutica de la Argentina, en este contexto, presenta ciertos rasgos distintivos que le permiten destacarse del conjunto de la industria local (Rivas, Tumini, 2009). Uno de ellos es el perfil más innovador de las empresas del sector ya que los gastos en actividades de investigación y desarrollo de la industria farmacéutica están por encima de la media industrial. A su vez, es una rama donde las empresas de capital nacional lograron conservar el control del mercado, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países en desarrollo. Por su parte, de la mano del elevado nivel de consumo *per cápita* de medicamentos del país, las empresas del sector tuvieron un fuerte dinamismo en los últimos años.

Estas particularidades hicieron que se posicione como uno de los sectores más destacados del entramado industrial en la tarea de complejizar el perfil productivo del país, ya sea a través del desarrollo del propio segmento como de los eslabonamientos productivos proveedores de bienes y servicios de alto contenido tecnológico.

El análisis de las trayectorias evolutivas de estas empresas hace posible identificar los aspectos distintivos los cuales permitieron insertarse internacionalmente y ofrecer empleo de calidad dado que el desarrollo de capacidades constituye un proceso que requiere de saberes iniciales, capacidades tecnológicas, interacción con el sistema nacional de innovación, agentes innovadores, concurrencia a mercados de elevada competitividad y tiempo.

La hipótesis de este trabajo es que las empresas farmacéuticas internacionalizadas exitosamente basarían su competitividad en el perfil innovador a partir del cual elevan sus niveles de productividad. El objetivo, entonces, es identificar las causas que determinan la inserción externa exitosa respondiendo a ¿cómo es este perfil innovador y en qué medida implicó una mejora en la calidad del empleo de las empresas?

Los factores microeconómicos que vinculan el proceso de internacionalización con la demanda de trabajo tratarán de ser identificados a partir del análisis de casos exitosos en el sector farmacéutico. La idea principal es que la conducta innovadora de las firmas es un buen indicador de la productividad de las mismas; por lo tanto, las firmas que basan su competitividad en la innovación tendrían un mejor desempeño exportador y, también, una demanda de empleo de mayor calidad. Para ello se realizaron encuestas semi estructuradas a las empresas del sector que proporcionaron elementos cuantitativos y cualitativos de las características innovadoras, el tipo de competitividad sobre el cual basan su inserción externa y las derivaciones que tienen en términos de la calidad del empleo. La metodología de las entrevistas permitió caracterizar el sendero evolutivo



de las firmas respecto de las decisiones sobre la innovación y la estrategia de internacionalización. La investigación estuvo circunscripta a un grupo de empresas farmacéuticas dinámicas de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, en la Argentina.

Este artículo está estructurado en cinco partes. En la primera, se plantea el marco conceptual relevante de la materia; en la segunda se analizan las principales características del sector farmacéutico. A partir de la tercera parte, se trabaja directamente con el grupo de empresas encuestadas, se realiza un análisis cualitativo de las principales dimensiones indagadas a través de la encuesta que permiten definir los perfiles de empresas. En las secciones cuatro y cinco se describen cómo estos perfiles definen la generación de empleo de calidad y la estrategia exportadora de cada grupo de empresas.

## 1. MARCO CONCEPTUAL: RELACIÓN ENTRE INNOVACIÓN Y EMPLEO

La discusión respecto del impacto de las innovaciones sobre el empleo es tan antigua como compleja. Tanto desde la literatura teórica como de la evidencia empírica no resulta posible arribar a conclusiones categóricas acerca de cuál es el sentido de esos impactos. Sin embargo, dado que las diferentes trayectorias tecnológicas de los países condicionan las tendencias del empleo y del desempleo a nivel nacional y regional, se constituye en una temática de suma importancia. Las posiciones críticas a la evolución tecnológica como fuente del crecimiento económico sostienen que estas innovaciones implican destrucción de empleo de menor calificación. En este debate, desde otra posición, se plantea la existencia de mecanismos compensadores gracias a los cuales los trabajadores desplazados por el progreso técnico serían absorbidos por otras actividades económicas.

Por su parte, la introducción de novedades en el producto puede basarse en actividades innovadoras internas o en la adquisición de bienes de capital. Asimismo, los productos (o servicios) pueden ser radicalmente diferentes o ser mejoras incrementales de productos existentes en otros países o en otras firmas. Una mirada menos esquemática muestra que la distinción entre la innovación de procesos y de productos es relativa, ya que la mayoría de las firmas innovadoras introducen ambos tipos al mismo tiempo. No obstante, en la mayoría de los casos, es posible identificar la orientación dominante en los esfuerzos de innovación, asociados a estrategias de competencia por precios (innovaciones de procesos) o de competencia tecnológica (producto) (Vivarelli, 1995).

La evidencia empírica, en la Argentina, acerca del impacto que las innovaciones tienen sobre el empleo es positiva: las firmas más innovadoras en productos, pero también en procesos, tienden a ser las que más rápido crecen y, por lo tanto, expanden más su empleo respecto de las firmas no innovadoras (Novick, Rojo, Rotondo y Yoguel, 2009). Estos resultados se encontraron de manera independiente de las ramas de actividad, del tamaño de las firmas y de otros factores que suelen ser determinantes de la dinámica del empleo. Asimismo, una relación inversa también puede considerarse. Aquellas firmas con procesos prolongados de crecimiento en el empleo pueden volverse más innovadoras cuando necesitan resolver rigideces de los procesos de producción, de los incrementos salariales, o tratan de captar nuevas oportunidades en mercados en expansión (Pianta, 2005).

El desarrollo del perfil innovador de la firma está en la base de las capacidades tecnológicas acumuladas a lo largo de su historia. En el caso de las firmas de los países en desarrollo, algunos estudios sugieren que su aprendizaje consiste en incrementar la adopción y adaptación de las innovaciones a todas las actividades relacionadas con los procesos productivos, el diseño y la calidad de los productos y las estrategias de comercialización. De este modo, se despliegan las capacidades tecnológicas y se generan las ventajas competitivas que redefinen el potencial exportador de las empresas y la inserción internacional de cada economía (CEPAL, 2008). Para evaluar tales esfuerzos tecnológicos es preciso analizar las variables microeconómicas a nivel de firmas y productos, que se hará en la tercera sección.

## **2. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR FARMACÉUTICO ARGENTINO, EMPRESAS, EMPLEO, COMERCIO EXTERIOR E INNOVACIÓN**

En este apartado se describen las principales características estructurales del sector. El sector farmacéutico de la Argentina estaba compuesto en el 2007 por alrededor de 500 empresas, de las cuales el 17% eran grandes empresas, el 58% eran Pyme y el restante 25% eran microempresas. Durante la década del noventa, en el marco de la retracción general de la industria, el sector tuvo un escaso dinamismo en términos de la entrada de nuevas empresas al sector. El nuevo régimen macroeconómico (2003-2010) marcó un cambio, dado que se inició un proceso de creación de nuevas firmas.

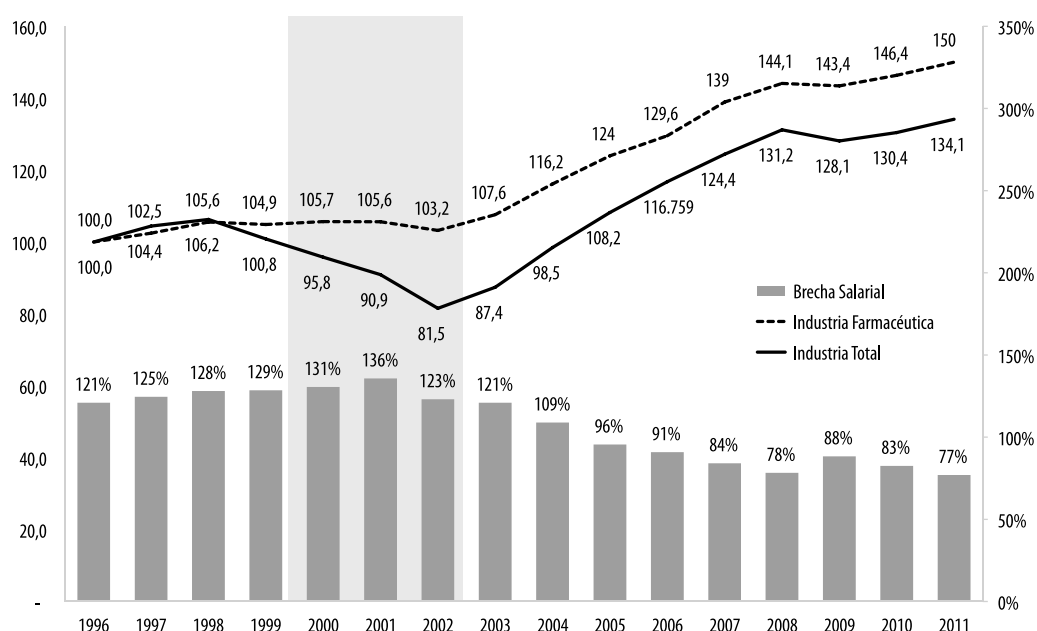
En la última década, el crecimiento de la demanda debido a un aumento demográfico y, en especial, al incremento del empleo registrado impulsó al mercado farmacéutico. Este factor fue de gran importancia ya que incorporó una amplia proporción de la población a los canales institucionales de la prestación de salud como las obras sociales. Por lo tanto, el volumen y *mix* de productos, impulsados por la demanda, determinaron el crecimiento del mercado más que el aumento de precios promedio. El lanzamiento de nuevos productos tuvo una contribución marginal a este incremento.

En el año 2007 se vendieron alrededor de 485 mil unidades de productos farmacéuticos con una facturación del mercado de más de 3 mil millones de dólares. La venta de medicamentos recetados (denominados éticos) representó el 75% de la misma —363 millones de unidades—, mientras que los medicamentos de venta libre (OTC) concentraron el restante 25%, proporción que aumentó en más de 8 puntos respecto del año 2002.

Durante la etapa de Convertibilidad (1991-2001), la magnitud del mercado local, dada por el elevado consumo *per cápita* y la vigencia de la paridad de la moneda con el dólar, atrajo la atención de las principales empresas multinacionales, provocando un importante avance de estas en el sector. Sin embargo, a partir de 2003, se produjo un cambio en la participación de las ventas entre las empresas nacionales y multinacionales. En el año 2007, las nacionales concentraron el 55% del mercado y las multinacionales perdieron 10 pp. de participación, comparado con la etapa previa. De los 10 laboratorios líderes, que concentraban el 42% de las ventas, 6 eran de capital nacional (CEP, 2008).

Las empresas del sector emplearon en el 2007 a más de 36.000 ocupados registrados

**GRÁFICO 1.** Evolución del empleo del sector farmacéutico y del total industrial y brecha salarial. Año 1996=100



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial-MTEySS sobre la base de SIPA.

formales. A su vez, se estima que la cadena de distribución y comercialización (compuesta por distribuidoras, droguerías y farmacias) emplea alrededor de 120.000 personas más (CEP, 2008).

Dos rasgos de la dinámica del empleo del sector sobresalen en el análisis del período completo. Por un lado, el fuerte dinamismo que muestra la creación de empleo del sector farmacéutico, que creció entre 1996 y 2011 el 50%, mientras que la industria aumentó el empleo el 34%. Por otro, el empleo del sector muestra una mayor estabilidad frente a la evolución del ciclo que la del total de la industria. Durante la recesión 1999-2001 la industria fue expulsora neta de empleo (-20 puntos porcentuales) continuando la tendencia mostrada en la década del noventa. Sin embargo, el empleo del sector farmacéutico se redujo sólo 3 puntos básicos, manteniéndose aún por encima del nivel de empleo registrado en el año 1996. Por lo tanto, el sector mostró un mayor dinamismo e incrementó su participación en el empleo industrial, pasando de representar el 2,8% del empleo en 1996 al 3,1% en el 2007. También se observa que la industria farmacéutica tuvo una dinámica más estable en el período de crisis internacional (2008-2009) cuando solo redujo un punto porcentual el empleo, mientras que la industria en conjunto redujo tres puntos del empleo.

Otro aspecto relevante para analizar la calidad del empleo en el sector es el salario pagado por las empresas, comparado con la media salarial de la industria. En este sentido se observa, a través de la brecha salarial, que la industria farmacéutica tiene remuneraciones más elevadas que el promedio industrial en todo el período (en el 2001 alcanzó el máximo: 136% más elevado que el promedio industrial, descendiendo hasta el 78% en el año 2008). Esto constituye un indicio de que la estructura

ocupacional del sector está orientada hacia puestos con requerimientos de mayor calificación que los del resto de los sectores industriales.

Si bien el sector está atomizado en términos de cantidad de empresas, los puestos de trabajo se encuentran concentrados en las firmas de mayor tamaño. Las condiciones técnicas de producción de este sector no determinan una escala mínima de planta elevada; sin embargo, la presencia de barreras a la entrada que subsiste en los mercados afecta la posibilidad del ingreso de nuevas empresas de menor tamaño. Esas barreras determinan la existencia de un mercado segmentado: el de productos genéricos “más fragmentado y con menor rentabilidad” y el de productos con patentes “de elevado costo y mayor rentabilidad”. Esta segmentación, más las estrictas regulaciones en términos de eficiencia y calidad de la producción, alienta la concentración empresarial.

## **2.1 Investigación y desarrollo en la industria farmacéutica mundial y argentina**

En las últimas décadas, las actividades de investigación y desarrollo del sector farmacéutico se reorganizaron de la mano del nuevo paradigma tecno productivo y la ampliación de la frontera científico tecnológica producida por la biotecnología (Santoro, 2000). Los elevados costos de mantener estructuras de investigación internas, las mayores exigencias de los organismos reguladores sobre los estudios de eficiencia, la baja rentabilidad de las primeras etapas de la investigación, a la vez que las posibilidades que se abrieron con la aparición de nuevas tecnologías, dieron lugar al surgimiento de organizaciones especializadas denominadas Organizaciones de Investigación Clínica (o CRO por sus siglas en inglés).

Esta forma de organización de la industria es la actualmente prevaleciente en los países más desarrollados y ha ido instalándose como alternativa en países como la Argentina (Santoro, 2000). Esta nueva estructura sectorial permite que empresas medianas y pequeñas accedan a la compra o asociación para el desarrollo de tecnologías de producto. Así pueden, a través de asociaciones con centros de investigación o con empresas del exterior, o conformando alianzas con otras empresas locales, aprovechar las nuevas oportunidades de investigación y desarrollo.

Otro aspecto interesante de esta nueva etapa es el rol que juegan las universidades y los centros de investigación, dado que muchas de las nuevas metodologías utilizadas en el diseño de investigaciones surgieron de estas instituciones y no en las grandes empresas. El desarrollo de metodologías, tal el caso de algunas técnicas de ingeniería genética y de biología celular, impulsado por equipos de investigadores dentro de centros académicos dio lugar a la aparición de pequeñas empresas o *spin off* de grupos universitarios. Así, las grandes empresas, en muchos casos, establecen acuerdos de cooperación para la investigación y el desarrollo de nuevos productos con equipos de investigación o, cuando estas se encuentran en un estado más avanzado, les compran las nuevas tecnologías ya desarrolladas.

El concepto de innovación de producto implica que una novedad, ya sea un nuevo producto o el resultado de un nuevo proceso, pueda ser introducida al mercado. Por lo tanto, las actividades de investigación y desarrollo no siempre implican el desarrollo de una innovación; a lo sumo, pueden conducir a una invención y que, cuando es introducida con éxito en el mercado, se convierte en una innovación.

En el caso específico de la industria farmacéutica, la principal innovación es la introducción

de nuevos principios activos. Sin embargo, existen otros tipos de innovación que no están necesariamente relacionados con el desarrollo de un nuevo principio activo. La innovación de producto en el sector farmacéutico puede asumir las siguientes modalidades (Santoro, 2000):

1. Desarrollo de nuevos principios activos de estructura química novedosa.
2. Obtención de moléculas derivadas a través del uso de análisis estructura-actividad (SAR).
3. Desarrollo de nuevos principios activos *me too*<sup>1</sup>, basados en estructuras químicas ya conocidas.
4. Identificación de nuevas indicaciones y usos.
5. Nuevas formas farmacéuticas.
6. Nuevas formulaciones y asociaciones.
7. Duplicación de productos ya comercializados.

Cada una de estas actividades innovadoras plantea requerimientos diferentes de recursos; por lo tanto, las estrategias innovadoras que llevan a una firma a optar por el desarrollo de un principio activo novedoso o por la duplicación de productos ya comercializados, dependen de las capacidades tecnológicas y financieras desarrolladas a lo largo de la historia de la empresa.

En los países donde el sector farmacéutico tiene un desarrollo medio como en la Argentina, las empresas suelen centrar su estrategia innovadora en las nuevas formulaciones y asociaciones y en la duplicación de productos (a través de cambios de envase y dosificaciones) (Correa y Jeppesen; 1994). Sin embargo, es posible encontrar empresas con estrategias orientadas hacia la innovación que realizan actividades de investigación y desarrollo de moléculas nuevas y principios activos *me too*.

En este marco es que el sector farmacéutico argentino ha desarrollado una larga tradición de innovación, por la que se ha transformado en un referente de calidad y continuidad para los mercados regionales. Esto se sustenta en los esfuerzos en investigación y desarrollo. Según el Centro de Estudios de la Producción (2008), con datos de la Encuesta Nacional de Innovación y Tecnología (ENIT), la proporción de I+D dentro de los gastos en innovación de las firmas del sector farmacéutico alcanza el 70%, mientras que el resto de las empresas industriales sólo gastan el 16,7% en innovación.

Al igual que en el conjunto de las empresas industriales del país, el perfil que predomina en las empresas del sector farmacéutico es el de las empresas innovadoras TPP, que son las que obtienen resultados en innovación de proceso o de producto habiendo logrado o no innovaciones de organización o de comercialización. La diferencia respecto de otros sectores es la intensidad del fenómeno, el 86% de las firmas farmacéuticas innovadoras obtienen resultados en productos, y el 83% en proceso, mientras que en la industria sólo el 50% y el 51% de las empresas, respectivamente. Otro aspecto importante

---

1 Los productos *me too* consisten en partir de principios activos ya conocidos, y mediante transformaciones químicas, preparar nuevas moléculas a las que puedan atribuir una mayor potencia, mejor especificidad, mejor perfil farmacocinético, mayor seguridad de uso, o una formulación que permita más fácil manipulación por médicos y demás personal sanitario o mayor aceptación por los pacientes (Galbis Pérez, 2000)

es el elevado nivel de resultados obtenidos por las empresas innovadoras: el 90% de las empresas logra innovaciones.

Los datos de la ENIT confirman que es un sector con un perfil más innovador que el resto de la industria, según todos los indicadores observados. Si bien es una característica extendida a todo el sector, dado que las regulaciones de la producción farmacéutica implican un piso mínimo de control de la calidad y uso de tecnologías, pueden encontrarse grandes diferencias entre empresas que operan en la frontera tecnológica, comercializando productos en los países de mayor nivel de ingreso y las que operan para el mercado local.

La pregunta que guía este trabajo es conocer cuál es el perfil innovador sobre el que basan su competitividad las empresas exportadoras del sector. Y cómo este determina la calidad del empleo de las firmas. ¿Hay un único perfil innovador asociado a las exportaciones?

### **3. UN ANÁLISIS CUALI Y CUANTITATIVO DEL PERFIL INNOVADOR DE LAS FIRMAS DINÁMICAS Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO**

Con el objetivo de evaluar la hipótesis planteada respecto de la relación entre la conducta innovadora, el perfil de inserción externo y la calidad del empleo, se realizaron entrevistas en profundidad a las empresas del sector farmacéutico. Se aplicó un cuestionario semi estructurado que cubrió estas dimensiones de forma cualitativa y cuantitativa. Para su selección se recurrió a las bases de datos de empresas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial y a informantes clave del sector.

El objetivo de las entrevistas fue identificar las principales dimensiones que definen el perfil innovador, cómo este se entrelaza con la estrategia de internacionalización de las firmas y requiere, a la vez que forma, recursos humanos de mayor calidad. En forma esquemática, las dimensiones analizadas fueron:

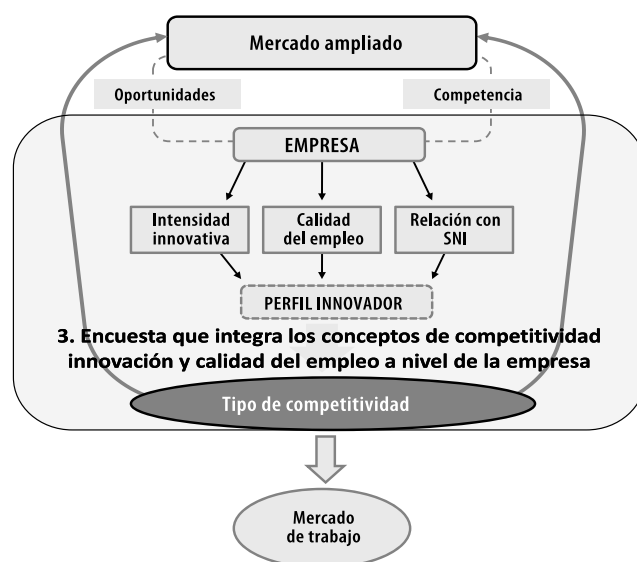
- La intensidad innovadora de las firmas;
- las relaciones con el Sistema Nacional de Innovación;
- la calidad del empleo, entendida como las capacidades adquiridas por el personal y las acciones para valorizarlos;
- y la estrategia de la internacionalización.

#### **3.1 Principales características de las empresas encuestadas**

Las empresas objeto de estudio fueron 15 firmas farmacéuticas radicadas en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, que habían exportado de manera sostenida en el período 2003-2007, y que ocupaban a más de 30 personas. En el 2007, estas empresas tenían ventas promedio de 111 millones de pesos, exportaron en promedio más de 13 millones de dólares y empleaban a 211 personas. El salario promedio ascendía a 5.687 pesos. Así este grupo de empresas representaba en el 2007 el 9% del empleo total del sector y el 8% de las exportaciones totales farmacéuticas, por lo que su incidencia en la dinámica general del sector es menor.

La evolución reciente de estos indicadores muestra que las empresas encuestadas tuvieron una importante dinámica, entre 2003 y 2007 incrementaron el 100% de sus ventas,

### ESQUEMA 1. Factores del perfil innovador de las firmas



el 50% de las exportaciones y, en menor medida, el empleo (15%). Por su parte, el salario promedio aumentó el 32% en términos nominales (Cuadro 1).

**CUADRO 1.** Principales datos de las empresas encuestadas

Promedios p/ empresa	Ventas totales (pesos)	Export. (dólares)	Coef. Export.	Empleo Total	Salario Promedio
2003	55.493.188	9.097.795	31%	2.761	4.323
2007	111.042.966	13.660.685	40%	3.170	5.687
Var % 2003-2007	100%	50%	29%	15%	32%

Fuente: elaboración sobre la base de encuesta propia a empresas dinámicas y OEDE.

Los resultados de las entrevistas permitieron definir una taxonomía de las empresas de acuerdo a estas dimensiones. La intensidad innovadora fue evaluada a través de indicadores cuantitativos que midieron los esfuerzos tecnológicos como la proporción de las ventas destinadas a I+D, la cantidad de personal involucrado en estas actividades, la cantidad y tipo de proyectos en desarrollo, junto con una serie de consideraciones cualitativas recogidas en las entrevistas. Otro aspecto clave que se identificó fue la modalidad innovadora que sostienen (Santoro, 2000).

La segunda dimensión fue la calidad del empleo, evaluada a través de indicadores cuantitativos: la evolución de la estructura de personal según los requerimientos de calificación, la política de capacitación de la empresa, la existencia de carrera interna, junto con aspectos cualitativos que indican el nivel de prioridad que le asignan las empresas al desarrollo de capacidades internas y al capital humano.

Identificar el tipo de redes que establecen las firmas con los agentes del Sistema Nacional de Innovación (SNI) fue la tercera dimensión, para la que se indagó con preguntas

abiertas sobre la fluidez y el tipo de vínculos con el SNI, con empresas del sector e instituciones relevantes.

De acuerdo a los resultados se definió una taxonomía para clasificar a las empresas encuestadas. La primera dimensión considerada fue el tipo de innovación que obtienen. Si bien todas obtuvieron innovaciones hay diferencias entre ellas, las empresas que obtuvieron innovaciones en producto o proceso las denominamos **innovadoras**<sup>2</sup>. El resto de empresas, que sólo obtuvieron innovaciones organizacionales<sup>3</sup>, se clasificaron de acuerdo al origen del capital: las **multinacionales** y las nacionales (a estas últimas se las denominó **clásicas**). El grupo de innovadoras está compuesto por cuatro empresas de tamaño mediano (a comienzos del período de estudio tenían en promedio 154 ocupados); el grupo de multinacionales son cuatro empresas de tamaño grande (en 2003 tenían 362 ocupados en promedio) y en el grupo de las clásicas encontramos a siete empresas medianas (en 2003 tenían 181 ocupados en promedio).

Entonces según su perfil innovador estas empresas son diferentes. Las multinacionales concentran su estrategia en la duplicación de productos ya comercializados, las clásicas explotan tecnologías maduras y hacen nuevas formulaciones y asociaciones y/o duplicación de productos ya comercializados; y, por último, el grupo de las innovadoras concentra sus esfuerzos en el desarrollo de nuevas formas farmacéuticas, la obtención de moléculas derivadas, el desarrollo de nuevos principios activos *me too* y la identificación de nuevas indicaciones y usos.

En el siguiente apartado se describe el resto de las dimensiones incluidas en la encuesta y se profundiza en sus efectos sobre la competitividad, la estrategia exportadora y su relación con la calidad del empleo. En el cuadro siguiente se resume la caracterización de las empresas.

La metodología de análisis de las encuestas se basa, por una parte, en la caracterización a través de indicadores cualitativos de las dimensiones de estudio, y por otra, en la interpretación del relato, sobre los aspectos indagados, de los propios entrevistados. A continuación se exponen los principales resultados cualitativos junto con algunos extractos de las entrevistas.

### 3.2 Actividades de Investigación y Desarrollo

La importancia que las empresas le dan a la innovación se observa claramente a través de los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D) sobre la facturación. Si bien el sector presenta niveles muy superiores a la media industrial, también se observan diferencias en el grupo de empresas encuestadas. Las diferencias más marcadas se dan entre las firmas clásicas que destinan el 1,5% de sus ventas a las actividades innovadoras. Las firmas multinacionales hacen mayores esfuerzos, el 3%, y las innovadoras, en promedio, hacen esfuerzos superiores al 3,8%.

---

2 Entre las innovadoras sólo hay empresas de capital nacional.

3 Según el Manual de Oslo los nuevos métodos de organización de las relaciones externas de la empresa suponen también un tipo de innovación de carácter organizativo. Entre ellas: nuevas formas de organización de las relaciones con otras empresas o instituciones públicas, nuevas formas de colaboración con organismos de investigación o con clientes, nuevos métodos de integración de proveedores y la externalización o subcontratación de actividades centrales de una empresa, tales como producción, compras o distribución, entre otras.



**CUADRO 2.** Dimensiones analizadas según taxonomía de empresas

Dimensión / Taxonomía	Clásicas	Multinacionales	Innovadoras
Intensidad innovadora	Baja	Media	Alta
Tipo de innovación	Logística / Marketing	Logística	Productos / Procesos
Relación con S.N.I.	Incipiente	Baja	Alta
Gestión RR.HH.	Básica	Integrada	Integrada
Calidad empleo	Estable, baja rotación, salarios medios (sector)	Elevada rotación, carrera internacional, salarios elevados	Alta capacitación, modelo mixto (investigadores públicos, por proyectos)
Tipo de competitividad	Precio / Posición mercado	Marca / Escala / Calidad	Innovación en producto / Precio
Mercado externo	Sostenida en m. baja regulación	Sostenida en m. de baja regulación	Intensa, con posibilidades en m. de alta regulación
Oportunidades	Incipiente relación con S.N.I.	Desarrollo de CRO (empresas de servicios)	Start up, alianzas, ingreso a mercados regulados

Fuente: elaboración sobre la base de la encuesta propia a empresas dinámicas.

El grado de formalización de estas actividades determina el nivel de internalización de las actividades innovadoras en la estrategia de las empresas. Si bien, en su mayoría, los entrevistados afirmaron poseer departamento de Investigación y Desarrollo interno, las funciones que cumplen dentro de cada empresa tienen objetivos distintos.

**CUADRO 3.** Actividades de Innovación por taxonomía de empresa

Tipo de empresa	Cuenta con estructura de I&D	% Gastos en I&D/ Ventas
Clásicas	50%	1,2%
Multinacionales	100%	3%
Innovadoras	100%	3,8%

Fuente: elaboración sobre la base de encuesta propia a empresas dinámicas.

Entre las firmas clásicas que se dedican, en general, a la producción de bienes finales farmacéuticos y son más antiguas y con procesos productivos maduros, sólo la mitad posee estructura de I+D, y su función principal es el control de calidad de los procesos y el desarrollo de los registros de medicamentos en los países a los que exportan. Estas actividades no conducen necesariamente a innovaciones radicales, pero modifican ciertos productos existentes y mejoran la calidad de los mismos, por lo que dan como resultado innovaciones incrementales que permiten a estas empresas reforzar su posición competitiva. Estas empresas hacen esfuerzos innovadores para desarrollar

nuevas formulaciones o asociaciones y duplicación de productos ya comercializados. En el caso de las multinacionales, todas poseen estructura de I+D. Sin embargo, las actividades del departamento de I+D están centradas en el control de calidad de las materias primas, los procesos y los productos finales. Las más importantes son la extensión de línea (junto con el departamento médico y el de marketing desarrollan nuevos alcances de moléculas); la transferencia de líneas de producción; la validación de procesos y materias primas y la calificación de ingredientes activos (API). Estas actividades son clave del proceso productivo dado que cualquier cambio en los proveedores de materias primas requiere una nueva validación; sin embargo no son estrictamente innovadoras. A su vez, requieren de profesionales con buena formación técnica y manejo de tecnologías de primer nivel. Si bien estas empresas no concentran en el país el desarrollo de innovaciones, las filiales locales afirman que los servicios de investigación que prestan son de elevada calidad respecto a otras plantas de la región por lo que, en los últimos años, han pasado a proveer de estos servicios a otras filiales de la región.

Por otro lado, todas las empresas innovadoras tienen departamentos de I+D. En estas empresas, las actividades del área tienen como objetivo el desarrollo de nuevos productos y procesos y cuentan con una gran dotación de personal técnico y profesional.

Otra forma de evaluar el grado de innovación de estas empresas es la cantidad de proyectos y las fases en las que se encuentran, en algunos casos ya con resultados de patentes que están en el mercado y otras en vías de desarrollo. Por ejemplo, una empresa nacional (clásica) de amplia experiencia tiene dos proyectos en fase de estabilidad, lo que les permitiría en un futuro próximo reemplazar las importaciones por la producción local.

Un indicador representativo de la dimensión del proceso de innovación es la introducción de nuevos productos y participación sobre las ventas, lo que nos indica la estrategia de captación de la renta que sigue la firma. Una empresa (innovadora) indica la importancia que tiene la introducción de nuevos productos en su estrategia competitiva. En este sentido, la empresa incorporó en los últimos años más de 6 nuevos productos. Esta estrategia le permitió un desarrollo muy importante dado que, mientras en el 2002 los nuevos productos sólo representaban el 2% de su facturación, en el 2007 pasaron a representar el 35%.

Estas dimensiones, junto con los esfuerzos tecnológicos y el tipo y fluidez de las relaciones con el SNI, nos permiten definir el tipo de conducta innovadora que desarrollaron en los últimos años resultando en su caracterización como clásicas, multinacionales o innovadoras.

### **3.3 Esfuerzos tecnológicos**

Uno de los principales aspectos analizado fue el esfuerzo tecnológico realizado por las empresas. El período al que se hace referencia mostró una dinámica importante de producción y ventas, por lo que es ideal para evaluar la toma de decisiones de la empresa en términos de innovación en tecnología, ya que las firmas contarían con un flujo de recursos suficiente para aumentar las inversiones.

**CUADRO 4.** Proporción de empresas que realizan gastos en tecnología, por tipo de esfuerzo y taxonomía

	Clásicas	Multinacionales	Innovadoras
Ampliación de la capacidad productiva	43%	25%	75%
Nuevos equipos	52%	30%	50%
Informatización	57%	35%	47%
Capacitación e Investigación y Desarrollo	36%	60%	38%
Ampliación y/o nuevas instalaciones	29%	25%	38%

Fuente: elaboración sobre la base de encuesta propia a empresas dinámicas

En este sentido, los resultados son consistentes con la intuición, los esfuerzos tecnológicos de los tres grupos de empresas del sector fueron intensos en el período de crecimiento 2004-2007. Sin embargo, se observan diferencias cualitativas que permiten caracterizar a cada grupo. Por un lado, las empresas clásicas concentraron sus esfuerzos en la compra de nuevas tecnologías (para ganar calidad o productividad), la informatización extensiva de la gestión productiva, administrativa y comercial y, en menor medida, en la ampliación de la capacidad productiva y la capacitación del personal. Esto significa que realizaron inversiones básicas en tecnologías de información y comunicación en áreas de gestión, lo que les permite reducir la brecha de uso de tecnologías respecto de las empresas más sofisticadas. También fue importante el esfuerzo realizado en términos de ampliación de la capacidad de producción, aún cuando esta no implicó cambios en el *mix* de productos.

En el caso de las innovadoras, los esfuerzos estuvieron concentrados en nuevas instalaciones edilicias, la ampliación de la capacidad instalada, la compra de tecnología para ganar calidad y/productividad, e importantes inversiones en Investigación y Desarrollo y capacitación. Estas empresas aprovecharon el dinamismo de la etapa para poner en marcha proyectos de inversión que implicaron la introducción de desarrollos realizados en etapas previas.

Muchas de las empresas ampliaron sus plantas de producción en línea con la sostenida demanda y las proyecciones de crecimiento del mercado interno y externo. En este sentido, se observaron diferencias entre multinacionales, clásicas e innovadoras. Entre las primeras no hubo esfuerzos importantes para incrementar los volúmenes de producción; las decisiones de este tipo son tomadas por las casas matrices y las plantas locales no aparecen como estratégicas dentro del mapa mundial de las empresas. Sin embargo, en este grupo sobresale una empresa adquirida por una multinacional de un país en desarrollo para ser la puerta de entrada a los mercados de elevada regulación. La empresa levantó una nueva planta bajo los requerimientos de la *Food Drug Administration* (FDA) de Estados Unidos. Por último, los principales resultados de los esfuerzos de las empresas clásicas fueron el desarrollo y las adaptaciones de procesos y la informatización extensiva. Para las innovadoras los esfuerzos más efectivos fueron los realizados en desarrollo de productos, Investigación y Desarrollo y formación de recursos humanos.

### 3.4 Relaciones con el Sistema Nacional de Innovación y alianzas estratégicas

La vinculación de las empresas con el Sistema Nacional de Innovación es uno de los aspectos clave para el desarrollo del proceso innovador. Por un lado, las vinculaciones

sustantivas suelen estar dadas con las universidades y centros de investigación. Por otro, el grado de interacción dentro de las cadenas de valor, en este caso las vinculaciones entre empresas y proveedores, tiene un rol clave en el desarrollo y afianzamiento de la competitividad de las firmas, en especial en este sector de actividad. Los resultados de las entrevistas muestran que es más habitual que las empresas tengan vinculaciones con el sistema tecnológico nacional que con otras empresas. Sin embargo, hay gran diversidad en cuanto a la profundidad y estabilidad de estos vínculos.

Si bien las firmas clásicas no tienen un perfil centrado en la innovación de productos, en los últimos años intentaron profundizar sus vinculaciones con el sistema tecnológico nacional. Algunas empresas mantienen vínculos a través de programas institucionales de apoyo a la investigación como el FONTAR o el CONICET, aunque sus resultados varían según las empresas.

A su vez, las empresas clásicas presentan otro tipo de vinculaciones. Se relacionan con otras empresas a través de acuerdos privados ya sea para el desarrollo de proveedores como también para establecer acuerdos comerciales para registrar los productos en forma conjunta. Estas vinculaciones se fueron fortaleciendo a medida que incrementaron su nivel de internacionalización; por lo tanto, en este caso los incentivos externos generaron un proceso de *upgrading* productivo que les permitió mantener su competitividad. Otro tipo de vinculación de las clásicas es a partir de los acuerdos formales con instituciones específicas, que les permite garantizar la provisión de materia prima esencial para el proceso productivo.

Entre las empresas multinacionales, las vinculaciones presentan otras características. Una de ellas, que solo fabrica una línea de productos, realizó un acuerdo comercial con una gran empresa nacional para complementar su oferta. Es un acuerdo beneficioso para ambas empresas pero está restringido a la actividad comercial y actividades de capacitación, aunque no incluye el desarrollo de nuevos productos.

También es importante el rol de las multinacionales en el desarrollo de otros eslabones de la cadena de valor. En este sentido, una empresa multinacional desarrolló una fuerte tarea junto a algunos proveedores locales para elevar los niveles de calidad, al punto de permitirles reemplazar a proveedores externos. Sin embargo, este tipo de vinculación está basado en la exigencia de estándares de calidad y no se observan avances en conjunto más allá de esta dimensión.

Por otro lado, entre las empresas innovadoras la interrelación con investigadores de la academia permitió el surgimiento de nuevas unidades de negocios o nuevas empresas. Es el caso de una empresa innovadora con orígenes similares, que comenzó sus actividades a través de investigadores quienes buscaban la salida comercial para el desarrollo que habían realizado al interior de los centros de investigación de las universidades.

A su vez, algunas de las innovadoras profundizaron la relación, al punto de desarrollar en conjunto proyectos, dentro de sus instalaciones, con institutos de investigación de universidades públicas. Una de ellas modificó su estructura de I+D en los últimos años para concentrarse en las áreas de investigación básica. Para ello, conformó una fundación público-privada con un instituto de investigación del CONICET. Este proyecto implicó una importante inversión para instalar un laboratorio a la medida del centro de investigación. Por lo tanto, la trama de vinculaciones con el entorno difiere entre los distintos tipos de empresas. En el caso de las multinacionales, se reforzaron sus relaciones con

algunos proveedores locales, mantuvieron un vínculo estrecho con las cámaras comerciales, pero se debilitaron sus vinculaciones con el aparato tecnológico nacional.

Entre las clásicas hay una mayor extensión de los tipos de vínculos, algunas reforzaron sus lazos con empresas de mayor tamaño para complementar su oferta productiva y fortalecer sus canales de ventas. Otro tipo de lazo es el que tienen con instituciones proveedoras de materia prima en forma exclusiva que les permite sustentar su posición competitiva. También cuentan con proyectos en conjunto con las instituciones académicas pero aún con resultados de baja intensidad. Las empresas reconocen la utilidad de los centros de investigación del sector académico, y argumentan a favor de las herramientas de extensión bien desarrolladas y de la fluidez para que se establezcan los proyectos conjuntos. También hacen referencia a la elevada capacidad técnica de estas instituciones y las posibilidades que surgen de este tipo de interacción.

Por su parte, las innovadoras han mostrado una larga y sostenida vinculación con los centros de investigación. Hay casos en que las propias empresas son *start up* a partir de equipos de investigación, otras mantienen proyectos conjuntos de larga duración con importantes resultados comerciales. Hay una clara conciencia de que la interacción público-privada es esencial para el desarrollo de nuevas plataformas tecnológicas, metodologías de investigación, principios activos y moléculas derivadas que requieren de importante inversión a largo plazo. Asimismo se reconocen las propias limitaciones del sistema tecnológico nacional para llevar adelante los proyectos comerciales por sí sólo; por lo tanto, es importante la vinculación público-privada.

Entre estas empresas (innovadoras) también existen relaciones con actores extranjeros. En casos en que las investigaciones que desarrollan están en la frontera tecnológica mundial deben recurrir a centros de investigación de otros países. También tienen como estrategia, en los casos en que los proyectos son de gran envergadura, asociarse con empresas multinacionales para el desarrollo de las fases de investigación que requieren de estudios clínicos en una gran cantidad de países (Fases III y IV).

#### 4. EL EMPLEO DE CALIDAD EN LAS EXPORTADORAS FARMACÉUTICAS DINÁMICAS

El aspecto central de este trabajo es identificar cómo los distintos procesos innovadores impactan en el mercado de trabajo. Como se planteó en el marco teórico, esta relación es compleja y está determinada por los distintos tipos de innovación que efectúan las empresas. A su vez, la literatura plantea (Novick, Rojo, Rotondo y Yoguel, 2009) que esta relación está determinada por el momento del ciclo que la economía está atravesando; por lo tanto, innovaciones que podrían ahorrar mano de obra en un momento de ciclo recesivo, en etapas de crecimiento pueden impulsar la creación de empleo.

Se encontraron algunas regularidades y particularidades propias del tipo de innovación llevado a cabo por las firmas. Entre las regularidades, surge que la innovación impacta en la calidad del empleo medida por la demanda de empleo calificado, la sostenida capacitación en estas empresas y la estabilidad de los puestos de trabajo del *core* de la firma en relación con los menos calificados.

El nivel de calificaciones de la dotación de personal presenta claras diferencias respecto al resto de la industria. Utilizando los datos de la Encuesta de Indicadores Laborales y la

encuesta a las empresas farmacéuticas se observa una elevada concentración de personal en puestos de trabajo de calificación profesional (26,6%) que triplica la presencia en la industria (9,4%). Esta diferencia se mantiene pero menos marcadamente entre los puestos de calificación técnica, donde las empresas encuestadas tienen al 25% de su dotación en puestos técnicos y en la industria concentran el 21,6% del personal (Cuadro 5).

**CUADRO 5.** Estructura del personal según calificación del puesto. Empresas encuestadas, total de la industria según EIL, 2007

Según calificación de la tarea	Clásicas	Multinacionales	Innovadoras	Total dinámicas	Total Industria (EIL)
Profesional	23,8%	30,2%	37,1%	26,6%	9,4%
Técnico	24,1%	23,3%	32,6%	25,4%	21,6%
Calificación Operativa	34,6%	34,9%	14,6%	31,3%	47,9%
Sin Calificación	17,5%	11,6%	15,7%	16,8%	21,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Fuente:* elaboración sobre la base de encuesta propia a empresas dinámicas y Encuesta de Indicadores Laborales, MTEySS.

Por su parte, en la industria en general la pirámide de la dotación de personal está apoyada en el empleo de calificación operativa, el 48% de los puestos de trabajo son de este tipo; entre las empresas farmacéuticas encuestadas esta porción es menor, sólo alcanza la tercera parte de los puestos de trabajo (31,3%).

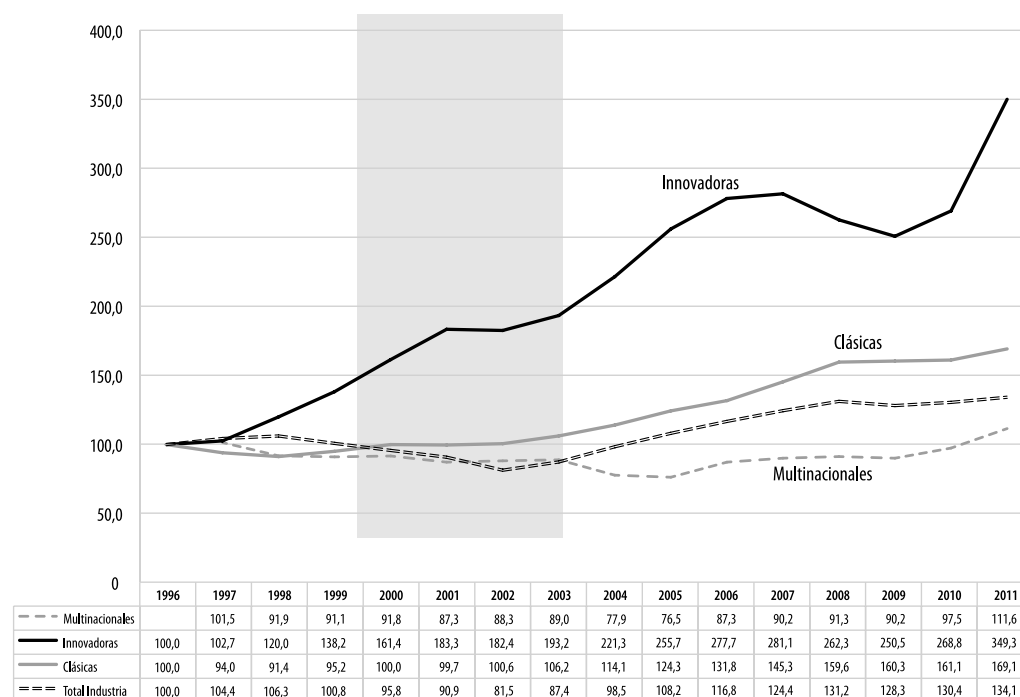
Estas diferencias también son importantes entre las propias empresas encuestadas; las clásicas y las multinacionales tienen una estructura de personal con mayor peso de los puestos de menor calificación (52,1% y 46,5%, respectivamente), muy por encima de la proporción que representan entre las innovadoras los puestos sin calificación u operativos (30,3%). La contra cara de esto es el importante peso que tienen en las innovadoras los puestos de trabajo con calificación profesional o técnica (69,7%) en relación con las multinacionales (53,3%) y las clásicas (47,9%). Estos datos confirman que hay una clara diferenciación en los requerimientos de calificación del personal de las empresas dinámicas del sector farmacéutico y, más aún, en las empresas con un perfil innovador que basan su competitividad en el desarrollo de bienes intensivos en conocimiento.

El otro aspecto relevante para analizar la calidad del empleo es su estabilidad frente a las fluctuaciones del ciclo económico. La evolución del empleo de los tres grupos de empresas encuestadas presenta diferencias elocuentes. En línea con el conjunto de las multinacionales del sector, las encuestadas presentaron una trayectoria de empleo en retroceso, disminuyendo su dotación de personal durante 10 años hasta el 2005, cuando comenzaron a recomponer muy lentamente los planteles de personal. Sin embargo, sólo recuperaron el nivel de empleo del año 1996 en 2011.

En consonancia con el perfil delineado en las entrevistas por las propias empresas, las clásicas mantuvieron sus planteles de personal con ajustes mínimos aún en las etapas de fuerte caída de la economía. En el año 2002 mantenían el mismo nivel de empleados que en el año 1996. Por su parte, en la medida que la economía se reactivó, estas

empresas reaccionaron con incrementos del empleo en niveles mayores al conjunto del total de la industria.

**GRÁFICO 2.** Evolución del empleo de las empresas encuestadas (innovadoras, multinacionales y clásicas) y del total de la industria. 1996 = 100



Fuente: elaboración sobre la base de encuesta propia a empresas y OEDE-MTEySS.

El caso de las empresas innovadoras muestra una trayectoria de incorporación de personal muy diferente a los otros grupos de empresas. Tuvieron un dinamismo sostenido, casi triplicando su dotación de personal en diez años (1996-2007), aún en un período de crisis económica (1999-2002).

En líneas generales, todas las empresas entrevistadas incrementaron su dotación de personal en los últimos años, acompañando el ciclo ascendente de la economía. Esa demanda se orientó a incorporar puestos de mayor calificación. A su vez, esto se vio acompañado por sostenidas políticas de capacitación que les permitieron mejorar la estructura de calificaciones de sus empleados.

Una empresa nacional mediana (clásica) resalta la estabilidad de su plantel de personal como parte de la estrategia de la empresa que, aún en momentos de elevada volatilidad, prioriza la permanencia del personal, lo que le permite evitar la alta rotación en puestos de elevada calificación. Otras empresas, a partir del fuerte crecimiento de la post devaluación, incrementaron su dotación de personal y, en especial, los de más alta calificación.

En el caso de las innovadoras se observa otra modalidad de incorporación de personal calificado, a través de la interacción de los proyectos de investigación con la academia, que en una etapa madura se incorporan al plantel de la empresa.

Un aspecto interesante de la relación entre innovación y empleo es que muchas de las empresas innovadoras tienen como estrategia la creación de nuevas áreas de negocios,

producto del proceso innovador, que luego se transforman en nuevas empresas (*start up*) impactando en el empleo de forma sectorial y no necesariamente al interior de la firma. Este proceso se inicia con una sostenida inversión en el desarrollo de un proyecto —tanto de un nuevo producto o proceso—, que requiere años, y llegada a una etapa, se asocian con empresas externas que financian la etapa final del producto. Este tipo de alianzas suele terminar en la creación de una nueva empresa que pone en el mercado al nuevo producto.

En síntesis, los resultados de las entrevistas en profundidad indican que en las empresas del sector farmacéutico existen distintos procesos de innovación con impactos en el mercado de trabajo, en particular, en la demanda de trabajadores más calificados. Esto se confirma al evaluar la estructura de personal en términos de calificaciones de las empresas entrevistadas.

## 5. ESTRATEGIA EXPORTADORA DE LAS EXPORTADORAS FARMACÉUTICAS DINÁMICAS

Las diferencias en el perfil innovador de las firmas se reflejan en las trayectorias de las empresas: algunas establecen estrategias de competencia vía mejoras incrementales en costos y/o mejoras en sus productos, mientras que otras basan su competitividad en la innovación que les permite tener reservas de mercado y obtener rentas innovadoras. Algunas firmas que poseen un proceso productivo maduro han hecho mejoras incrementales en sus plantas, ya sea en los controles de calidad, cambios en el *lay out* del proceso o en la logística de distribución. Los resultados de estas mejoras les permiten sostener su competitividad en los mercados internacionales.

En términos de exportación los tres grupos tuvieron una dinámica sostenida en los últimos años aunque con diferencias marcadas. Las multinacionales encuestadas profundizaron su perfil exportador pero con una elevadísima participación de insumos extranjeros, lo que se demuestra por el continuo déficit comercial que presentan. En este sentido, tanto las clásicas como las innovadoras son netamente exportadoras, sólo importan una proporción menor de sus insumos (Cuadro 6).

Cuando se enfatiza el rol de la innovación en las empresas los resultados esperados son mejoras en la productividad y su traslado a la competitividad internacional. Para evaluar esto es necesario observar cuáles fueron los resultados en términos de nuevos mercados, reducción de costos y la calidad de los productos.

Por caso, las clásicas intensificaron su inserción externa aunque mantuvieron como principales destinos a los países de la región. Dentro del grupo hay excepciones, por ejemplo, una empresa que tiene una larga trayectoria y exporta sus productos a los mercados de mayor exigencia como la Unión Europea y Estados Unidos. Por su parte, la inserción de las multinacionales, que está determinada por la política de sus casas matrices, está concentrada en los países del continente americano, con algunas excepciones cuando cubren las necesidades de productos de filiales en otras regiones.

El nivel de inserción externo de los tres grupos de empresas es más intenso que el conjunto de la industria farmacéutica, exportando a más de 9 países diferentes, cuando el promedio en la industria es de 7. Este indicador da clara evidencia de la profundización de la internacionalización de las firmas encuestadas. Los tres grupos ganaron nuevos



**CUADRO 6.** Exportaciones, importaciones y saldo comercial de las empresas encuestadas, en dólares

Tipo empresa	Operación	2003	2006	Var % 03-06
Clásicas	Exportación	29.770.313	41.622.415	39,8%
	Importación	4.600.520	4.779.601	3,9%
	Saldo	25.169.793	36.842.814	46,4%
Multinacionales	Exportación	37.177.684	101.289.178	172,4%
	Importación	109.496.057	187.609.005	71,3%
	Saldo	-72.318.373	-86.319.827	19,4%
Innovadoras	Exportación	17.755.107	29.946.923	68,7%
	Importación	6.148.387	9.394.957	52,8%
	Saldo	11.606.720	20.551.966	77,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de OEDE y Aduana

mercados entre 1998-2007, aun cuando persisten las diferencias entre ellos. Las multinacionales exportaron en promedio a 15 países (en 1998, solo a 8), las clásicas en 9 años duplicaron los países en los que tienen presencia (de 4 a 8 destinos), y las que mostraron un mayor crecimiento fueron las innovadoras que, en promedio, exportaron a 19 países.

**CUADRO 7.** Cantidad de destinos de exportación de las empresas encuestadas

Tipo empresa	1998	2007	Diferencia
Clásicas	4,1	9,6	5,4
Multinacionales	8,0	15,5	7,5
Innovadoras	6,5	19,5	13,0
Resto farmacéuticas	1,3	6,9	5,6

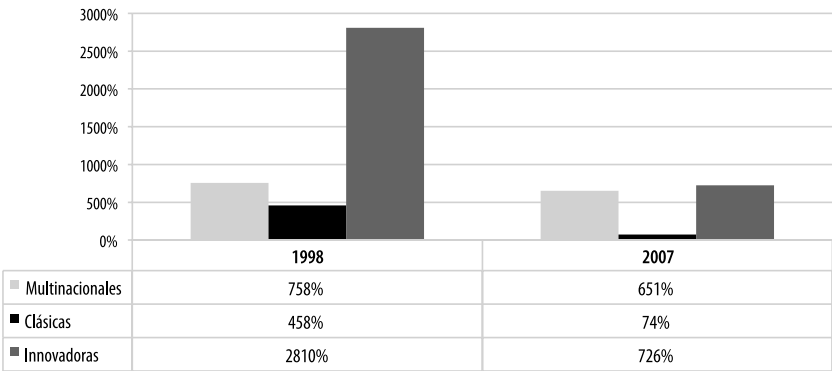
Fuente: elaboración propia sobre la base de OEDE y Aduana.

El indicador central para evaluar el tipo de competitividad que desarrollan las empresas y cuál fue su trayectoria es el precio medio de los productos que exportan. Siguiendo la metodología de CEPAL (2008)<sup>4</sup> se considera que un mayor valor unitario de exportación (valor/volumen exportado) se manifiesta en un aumento de la disposición a pagar por un producto determinado, dado que su calidad incorporada ha sido incrementada. Los datos sobre valores unitarios de las empresas argentinas se construyen a partir de la base de datos de la Aduana argentina (a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías) y los datos de los países de comparación de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

4 En el informe de 2008 "La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades".

En primer lugar, se compara el posicionamiento en términos de calidad de las exportaciones de las empresas encuestadas respecto al resto del sector farmacéutico del país. Esta medida permite confirmar que el tipo de inserción de las firmas encuestadas presenta claras diferencias respecto del resto de la industria farmacéutica. Las firmas innovadoras son las que están especializadas en productos de mayor valor agregado, lo que se refleja en la gran diferencia de precio unitario alcanzado por sus productos en el exterior. La brecha del valor medio<sup>5</sup> de sus ventas respecto a las del resto de la industria farmacéutica es de más del 700% aunque se redujo visiblemente desde 1998. Las empresas multinacionales encuestadas también presentan una elevada brecha aunque menor a la de las innovadoras. A diferencia de estas y de las clásicas, son las únicas que incrementaron el valor medio de sus exportaciones entre 1998-2007, por lo que su brecha se redujo menos. Por último, las clásicas tuvieron una reducción importante en la brecha del valor medio de sus exportaciones, lo que indicaría que el nivel de complejidad y calidad de sus productos es similar o apenas superior al del sector farmacéutico del país.

**GRÁFICO 3.** Brecha de valor medio de exportación de las empresas encuestadas respecto al resto de la industria farmacéutica argentina. 1998-2007



Fuente: elaboración propia sobre la base de OEDE y Aduana.

Un resultado interesante surge al evaluar la inserción de estas firmas en términos de calidad de sus productos comparándolos con los provenientes de algunos de los principales países en desarrollo, como China, India, Brasil y Alemania como referente de los países líderes del sector farmacéutico. Para ello, se realiza el análisis del nivel más cercano al del producto, a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías. Se seleccionan los productos más significativos de la canasta exportadora de estas empresas y se compara su valor unitario con el de los mismos exportados por los países seleccionados.

En lo que respecta a la comparación entre las empresas encuestadas y sus competidores de países en desarrollo como China, Brasil e India, se comprueba la existencia de considerables diferencias de precios que, en algunos casos, llegan a más del 1000% a favor

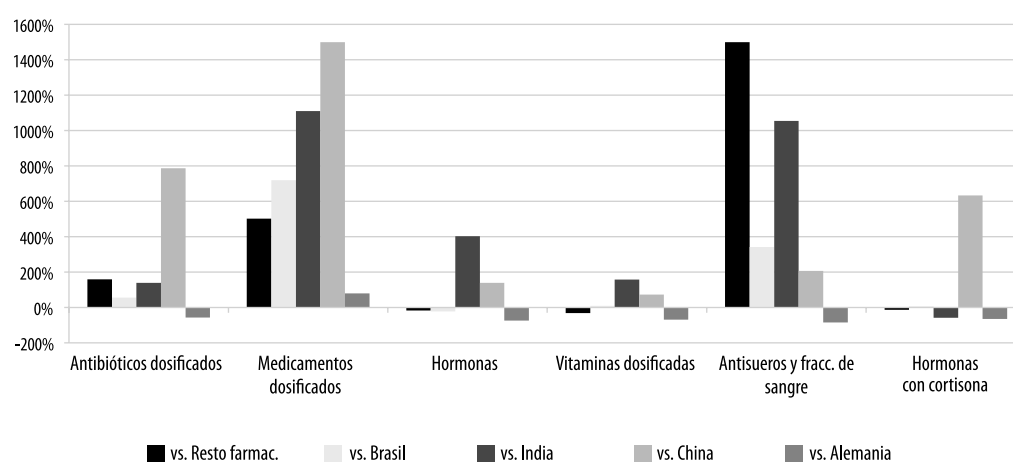
5 La brecha se calcula como el cociente de los valores unitarios menos la unidad.

de las empresas encuestadas. Las mayores diferencias se registran con China e India en todos los productos seleccionados. Por su parte, las brechas de valor medio son mucho más reducidas respecto de los productos exportados por Brasil. La comparación con los países en desarrollo sugiere que estas empresas están especializadas en los nichos de mercado de mayor tecnología y más alta calidad de productos.

La comparación con el valor medio alcanzado por las exportaciones de Alemania muestra que hay una brecha de valor medio a favor del país europeo en los productos seleccionados, a excepción de los medicamentos n.c.p., lo que evidencia que estas empresas todavía tienen margen para innovar, mejorar la calidad y obtener rentas diferenciales<sup>6</sup>.

Por último, si bien los datos se presentan para facilitar el análisis del conjunto de las empresas encuestadas (independientemente de si son innovadoras, clásicas o multinacionales) la segmentación del mercado por productos demuestra que son las firmas innovadoras las que elevan el valor medio de las exportaciones del grupo de empresas, explicando la brecha respecto de los países en desarrollo. Más aún, las clásicas tienden a exportar por debajo del valor medio del sector farmacéutico del país, pero dada su menor significatividad en términos de volumen de exportación, sólo disminuyen levemente el precio medio que alcanza el grupo.

**GRÁFICO 4.** Brecha de valores unitarios y calidad de las exportaciones por productos exportados de empresas encuestadas



Fuente: elaboración propia sobre la base de OEDE, Aduana y COMTRADE.

En este punto es necesario hacer referencia a una paradoja, una empresa clásica que si bien no tiene un proceso innovador intenso, sigue aprovechando la renta innovadora de un proceso que introdujo hace varias décadas, y con la continua mejora en la logística de las materias primas y en el control de calidad de todo el proceso, ganó

6 La insuficiente desagregación a nivel de rubros es más marcada cuanto mayor es el contenido tecnológico de los bienes. Por lo tanto, es probable que dentro de los productos farmacéuticos se estén comparando precios de productos que, en rigor, son diferentes, aunque se hayan clasificado como iguales a nivel de seis dígitos.

y mantuvo su competitividad aún en los mercados más desarrollados. Este ejemplo abre dos interrogantes; por un lado, cuál es la duración de la renta innovadora, y, por otro, cuál es el espacio de mercado para esta empresa en la medida en que ya se ha desarrollado la hormona de forma sintética, independizando su producción de la materia prima básica, que ha sido hasta la actualidad la mayor ventaja estratégica de esta empresa.

Los resultados de estos indicadores ofrecen elementos para definir el perfil competitivo de los tres grupos de firmas, que se confirman con los aspectos cualitativos que se desprenden de las entrevistas.

Una gran empresa multinacional, si bien no puede tomar decisiones sobre la estrategia de internacionalización de la planta local, concentra sus esfuerzos en realizar innovaciones en tecnologías blandas como mejorar su circuito logístico de puesta de producto en aduana. De esta manera, mejora su competitividad frente a las plantas del propio grupo en otros países.

Entre las empresas clásicas lo que sobresale respecto a su estrategia de internacionalización es que invirtieron muchos años en instalarse en los mercados externos. El principal esfuerzo ha sido el registro de sus productos en países que no contaban con ley de patentes. De por sí, el registro de productos requiere de un esfuerzo constante y oneroso, dado que hay que adaptar el producto, los embalajes, traducir a otros idiomas los prospectos, cumplir con las normas específicas de cada país y toma varios años lograr que la autoridad de cada uno se expida. Estas empresas comenzaron exportando a los países de América Latina donde lograron una buena inserción por las cualidades del producto, las ventajas en precio respecto de las multinacionales y la marca país que ostenta la industria farmacéutica argentina. A partir de eso, comenzaron a incursionar en países de Asia (India, Pakistán, China, etc.) y de Europa Oriental. También algunas de las empresas clásicas exportaron a países de Europa a través de subsidiarias.

Aquellas empresas que tienen una estrategia innovadora centrada en introducir nuevos productos o lograr mejoras en los métodos de producción logran obtener nichos de mercado y, en algunos casos, competir abiertamente con las grandes multinacionales. Por otro lado, otra empresa innovadora relata el peso que tuvo en la estrategia de internacionalización ser una empresa pionera en el sector. Si bien reconocen que hay un límite temporal en el aprovechamiento de la renta innovadora, dado que nuevas empresas comienzan a competir, la posición ganada les permite ser referentes en el área y asociarse con los nuevos competidores.

Es el caso de una empresa que compite en mercados con gran peso de multinacionales que tienen las patentes, cuya estrategia innovadora fue ingresar a los mercados cuando todavía no tenían ley de patentes y concentrarse en patentar nuevos métodos de producción.

Por lo tanto, retomando los resultados de las entrevistas y los datos estadísticos, el estudio de la innovación a nivel microeconómico demuestra que hay una relación significativa entre la innovación y los resultados de las empresas, tanto desde el punto de vista de las exportaciones como de la calificación de sus trabajadores. Sin embargo, es necesario destacar que la causalidad no es obvia, ya que las exportaciones y la mayor calificación del personal son efecto y causa de la actitud de la empresa respecto de la innovación.

## 6. HALLAZGOS SOBRE EL PERFIL INNOVADOR, LA INSERCIÓN EXTERNA Y LA CALIDAD DEL EMPLEO DE LAS FIRMAS FARMACÉUTICAS

En este artículo se indagó en la relación entre el perfil innovador de las firmas, la inserción externa exitosa y la calidad del empleo de las empresas farmacéuticas argentinas. Dada la multicausalidad que explica la creación de empleo de calidad, fue necesario adoptar enfoques metodológicos complementarios para responder a la pregunta de investigación. Por un lado, conocer la dinámica particular del empleo de calidad de las empresas exportadoras. Por otro, identificar la relación entre los perfiles innovadores, considerados estos como factores clave para la internacionalización de las firmas, y el empleo. El análisis de cuáles son los perfiles, en términos de innovación, de las firmas exportadoras que aportan calidad al mercado de trabajo, a través de encuestas a empresas exportadoras del sector farmacéutico, demuestra que el éxito en su inserción externa y los beneficios de tener empleo de calidad no están asociados a un único perfil innovador de las firmas.

Se identificaron tres perfiles diferentes con distintas implicancias para el empleo de calidad. Por un lado, aquellas empresas que se dedican a la producción de bienes finales farmacéuticos son más antiguas y tienen procesos productivos maduros (clásicas), tienen un perfil innovador centrado en mejoras de productos existentes y la calidad de los mismos. En estos casos, los efectos del proceso innovador se reflejan en una mayor estabilidad del empleo, alta calificación de la fuerza de trabajo y, en algunos casos, en el incremento de la demanda de empleo calificado. Esto se debe, probablemente a que en esta etapa de crecimiento, la mejora de su *performance* competitiva implica pequeños cambios en los productos y exigencias de los mercados internacionales que se traducen en una necesidad de mayores calificaciones. La inserción externa de estas empresas es exitosa en términos de dinámica y está basada en un importante esfuerzo de tiempo y recursos para registrar e instalar sus productos en los mercados regionales, a la vez que sostienen elevados niveles de gasto en áreas de I&D con el objetivo de mejorar la calidad.

Otro grupo de firmas, las multinacionales, no presentan un perfil localmente innovador, sus esfuerzos están dirigidos a mantener los elevados estándares de calidad exigidos por las casas matrices y la regulación local, lo que les permite detentar una posición de mercado basada en el prestigio de la marca y en las características de sus productos. Esto, a su vez, abre la puerta al mercado regional, y ante cambios en los precios relativos de la moneda y a los esfuerzos de las filiales locales, incrementar su peso en los mercados regionales. En este sentido, la mayor competitividad de estas firmas les permite ganar mercados, ofrecer empleo con posibilidades de carrera internacional, elevados salarios en línea con las políticas corporativas, a la vez que presentan una alta rotación del personal. Por otro lado, hay un grupo reducido de empresas (innovadoras) que centran su estrategia en innovaciones de nuevos productos y procesos, y a su vez cuentan con una gran dotación de personal técnico y profesional. Tienen un coeficiente de gasto en I&D respecto a las ventas superior a la media de las empresas entrevistadas. Son empresas con sólidos vínculos con el sistema científico tecnológico, que invierten sostenidamente y establecen proyectos conjuntos de investigación. Si bien son pocos casos, en los últimos años aumentaron y tienen una fuerte ligazón con la biotecnología. En estas empresas,

además del fuerte incremento del empleo de demanda calificada, surgen fenómenos más recientes como la creación de empresas a partir del desarrollo de nuevos productos. Estas diferencias en los perfiles innovadores se demuestran en el tipo de inserción externa de las empresas, ya sea por la diversificación de destinos y el grado de exigencia de los mismos como por el nivel de calidad de su canasta de bienes. En este sentido es elocuente la diferente inserción de las empresas innovadoras respecto de las clásicas y las multinacionales.

Estos perfiles de empresas dinámicas abren ventanas de oportunidad para generar nuevos eslabonamientos productivos y dinamizar la economía. Las multinacionales forman personal en las técnicas de proceso y control de primer nivel mundial a la vez que ofrecen a su personal la posibilidad de desarrollar carreras internacionales y elevan el nivel salarial. Esto genera espacios para la creación de *start up* de servicios para proveer a las propias multinacionales o a empresas relacionadas del sector.

Las clásicas tienen un horizonte más modesto como generadoras de nuevos espacios. En principio ofrecen estabilidad laboral al mercado de trabajo en la medida que son empresas que valoran el capital humano formado puertas adentro. A su vez, ofrecen remuneraciones elevadas para el conjunto de la industria. Otro aspecto de estas empresas es el amplio conocimiento de la gestión de los mercados externos (registrar productos, adaptarlos a las regulaciones locales, interactuar con intermediarios, entre otros) debido a su larga trayectoria como exportadoras. Esto, independientemente de no contar con un perfil fuertemente innovador, las hace valiosas en términos de las capacidades adquiridas y embebidas en la empresa, lo que es apreciado por empresas de mayor tamaño que desean iniciar su inserción externa.

Las innovadoras demostraron las posibilidades que ofrece el mercado a las empresas que hacen un gran esfuerzo en I&D, lograron una inserción externa de elevada calidad, partiendo de mercados de baja regulación hasta los altamente competitivos. Estas empresas son ejemplo en cuanto a las posibilidades que ofrece tener vínculos muy fluidos con el sistema nacional de innovación. Estos favorecen la creación de nuevas áreas de negocios producto del proceso innovador que luego se transforman en empresas (*start up*) con nuevos productos impactando en el empleo de forma sectorial y no necesariamente al interior de la firma. Por su parte, en casos en que las investigaciones que desarrollan están en la frontera tecnológica mundial deben recurrir a centros de investigación de otros países o cuando los proyectos son de gran envergadura, asociarse con empresas multinacionales para el desarrollo de las fases de investigación que requieren de estudios clínicos en una gran cantidad de países.

Por lo tanto, como plantea la teoría, la relación entre innovación y empleo es compleja y su estimación no es evidente ya que algunos efectos se pueden visualizar al interior de las empresas, mientras que otros son fenómenos sectoriales y macroeconómicos. En este sentido, el rol de las empresas dinámicas del sector farmacéutico en el mercado de trabajo trasciende su propio sector generando demanda de empleo en las nuevas empresas proveedoras de servicios de alto contenido tecnológico y elevando la calidad del mercado de trabajo del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Basile, R., (2000): "Export behavior of Italian manufacturing's firm over the nineties: the role of innovation", Elsevier Science B.V, research policy 30.
- Bernard, A. B. and Jensen B.J. (1997) "Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect, or Both?", NBER Working Paper N° 6272.
- Bisang, Roberto (1991): "Derechos de propiedad intelectual e industria farmacéutica", *Revista CAUCE* N° 6, Año 3, Buenos Aires.
- Centro de Estudios para la Producción (1999): "El mercado de medicamentos en la Argentina". Secretaría de Industria, Comercio y PyME, Buenos Aires.
- CEP, Centro de Estudios de la Producción (2008), "La industria farmacéutica en la Argentina: Goza de buena salud", Síntesis de la Economía Real, Tercera Época N° 58, Diciembre de 2008, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción, Argentina.
- CEPAL, (2008), "La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades", Mayo de 2008, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cimoli, M. (2005), "Redes, estructuras de mercado y shocks económicos. Cambios estructurales en los sistemas de innovación en América Latina", en Casalet, Cimoli y Yoguel (Eds) *Redes, jerarquías y dinámicas productivas*, FLACSO, México-OIT, Ed. Niño y Dávila, Buenos Aires.
- Correa, C. y Jeppesen, C. (1994). "Innovación en la industria farmacéutica: el caso de Laboratorios Beta". CYTED, Cadernos de Gestao Tecnológica, Subprograma XVI/Universidad de Sao Paulo, no. 15.
- Dosi, Pavitt y Soete (1990) *The economics of technical change and international trade*, New York, University Press, New York.
- Edquist, C., Hommen L. y McKelvey M. (2001) *Innovation and Employment: Process versus product innovation*, Edgard Elgar Publishing, Inglaterra.
- Erbes, A., Motta J. y otros (2005): "The development of technological competencies in the phase of crisis of the Argentinean latest structural program", GLOBELIC.
- Ernst, C. (2005) "Trade liberalization, export orientation and employment in Argentina, Brazil and Mexico," Employment strategy papers 2005-15, International Labour Office.
- Español, Paula (2007), "Exports, Sunk Costs and Financial Restrictions in Argentina during the 1990s", PSE Paris School of Economics Working Paper, N° 2007-01, January 2007.
- Galbis Perez, Juan Antonio (2000); *Panorama Actual de la química farmacéutica*, Universidad de Sevilla.
- Greenaway, D. and Kneller R. (2003), "Export market exit and performance dynamics: a causality analysis of matched firms", *Economics Letters* 80, 181-187.
- Hatzichronoglou, (1997): "Revision of the High-technology Sector and Product Classification", STI Working Paper 1997/2, OECD.
- Katz, J. y Stumpo, G. (2001): "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile.
- Katz, Jorge (1997): "Apertura Económica y Desregulación en el Mercado de Medicamentos". CEPAL/ IDRC – Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- Montobbio, F. (2003): "Sectoral patterns of technological activity and export market share dynamics", *Cambridge journal of economics*, vol 27 N°4.
- Novick, M., Rojo, S., Rotondo, S. y Yoguel, G. (2009) "La compleja relación entre la innovación y el empleo", en Serie Trabajo, ocupación y empleo, n° 9: Una mirada a sectores económicos desde las relaciones laborales y la innovación", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, julio de 2010
- OEDE, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Varios Informes de Dinámica del empleo y rotación de empresas, Argentina.
- Panadeiros, Mónica (2002): "Nuevas estrategias competitivas en la industria farmacéutica argentina", Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires.
- Pavitt, K. (1984): "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and theory", *Research Policy* N° 13.
- Pianta, M. (2005), "Innovation and employment", en Faberger, J., Mowery, D. y Nelson, R. (eds) *Handbook of innovation*, Oxford University Press, Chapter 22.

- Reinert, E. (1996): "The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Schumpeterian system", in Aldcroft y Catterall (Eds) *Rich nations-Poor nations. The long run perspectives*, Elgar, UK.
- Rivas, D., Tumini L. (2009); "Determinantes del empleo de calidad en el sector farmacéutico argentino: innovación y comercio exterior", Congreso Anual 2009 Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires 24 y 25 de agosto.
- Rivas, D., Rojo Brizuela S., Tumini L., Yoguel G. (2008), "Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo", CEPAL en prensa.
- Rivas, D. y G. Yoguel (2007) "El impacto de las exportaciones argentinas desde fines de los 90 en el empleo: ¿ha cambiado algo luego de la devaluación?", Documento de trabajo, N° 6, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina.
- Rodrik, D (2005): "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL* N° 87, Santiago de Chile.
- Santoro, Federico M. (2000) *Innovación y sendero evolutivo en la industria farmacéutica: los casos de Argentina y España*. São Paulo: CYTED: PGT/USP, 2000. 83 p. (Cadernos de Gestão Tecnológica; 48).
- Sosa, Mario (2002): "Análisis Sectorial: La industria farmacéutica", Centro de Estudios para la Producción, Buenos Aires.
- Sterlacchini, A., (1999): "Do innovative activities matter to small firms in non-R&D-intensive industries? An application to export performance", Elsevier Science B.V, Research Policy 28.
- Vivarelli, M (1995) *The Economics of technology and employment: theory and empirical evidence*.
- Yoguel, G., Bisang R., y Lugones G. (comp) (2002) *Apertura e innovación en Argentina: Para desconcertar a Vernom, Schumpeter y Freeman*, Universidad Nacional de General Sarmiento y Centro REDES, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002.









Impreso en Artes Gráficas Buschi S.A.  
Ferré 2250 (C1437FUR).  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina