

## PRESENTACIÓN

Los cambios del contexto que enmarcan esta nueva publicación de Trabajo, Ocupación y Empleo, permiten apreciar de una manera diferente sus contenidos. Entre el momento de la producción de los estudios y artículos aquí presentados y el momento de su lectura actual, media un breve lapso pero una mucho más profunda variación de las expectativas de los agentes económicos y sociales a nivel internacional y local.

La aceleración del tiempo histórico durante el último trimestre de 2008, producto de la crisis económica y financiera internacional, genera incertidumbres sobre el futuro, sin duda. Pero al mismo tiempo, casi paradójicamente, esa situación ilumina fuertemente las tendencias económicas y sociales prevalecientes en el último quinquenio y posibilita afirmar una visión compartida sobre el diagnóstico de una evolución que, hasta hace poco, era objeto de controversia entre analistas y políticos. Esto implica señalar, por contraste, que el desplazamiento del debate hacia las futuras vías de superación de la crisis internacional supone el reconocimiento retrospectivo de los logros de un modelo económico y social que vino a resolver muchas de las dificultades heredadas de la crisis de la convertibilidad.

Este señalamiento no apunta a reavivar antiguas polémicas superadas por el curso de los hechos, sino que tiene el sentido de situarnos más precisamente en la coyuntura actual. Esta es percibida como un punto de inflexión de las tendencias previas, lo que para algunos inaugura una época diferente mientras que para otros, entre quienes nos encontramos, supone un punto de partida para la profundización del actual modelo económico y social a través de una nueva agenda de desarrollo económico y social. En este sentido, los estudios aquí presentados resultan elocuentes tanto de las fortalezas que presenta actualmente la Argentina para encarar la superación de los efectos negativos de la crisis internacional, como de las limitaciones que aún restan en ese camino.

Entre las fortalezas deben señalarse en primer lugar a las instituciones que configuran el sistema de relaciones laborales. La expansión de la afiliación sindical en el sector privado, la continuidad de la demanda de personerías gremiales por parte de los trabajadores y su habilitación por el Estado, la determinación colectiva de los salarios y su impacto positivo sobre la distribución, constituyen signos elocuentes de un funcionamiento pleno de las instituciones laborales. Estas, más allá de ser perfectibles como toda construcción social, tienen la virtud de generar reglas para los actores de la producción que les posibilitan interactuar y dirimir sus diferencias, garantizar dignas condiciones de trabajo, asegurar protección social a los trabajadores y sus familias, consolidar su integración ciudadana. El incremento de los afiliados sindicales y de sus re-

presentaciones habilitadas legalmente, así como la atenuación de la dispersión salarial en un contexto de crecimiento de los ingresos, constituyen efectos positivos del funcionamiento de aquellas medidas, en contraste con las tendencias que prevalecieron en otras épocas en que esas reglas fueron distorsionadas, erosionadas o directamente sustituidas por arreglos particulares en los lugares de trabajo.

En segundo lugar, cabe destacar el predominio en el último quinquenio de una dinámica microeconómica virtuosa, desplegada claramente en la emergencia de nuevas empresas con alto crecimiento del empleo, que contrasta con la destrucción neta de firmas que se registrara en el período previo. Las nuevas tendencias de avance se manifiestan en distintas actividades productivas, es decir, no están acotadas a un sector determinado. Esto manifiesta que el desarrollo de una potente dinámica empresarial no se contrapone necesariamente con reglas de centralización de la negociación colectiva y de instituciones protectoras del trabajo y los salarios, sino que existe una adecuación y adaptación recíprocas entre ellas.

La constatación señalada resulta de gran importancia en la coyuntura actual, donde el sistema de relaciones laborales se ve sometido a las fuertes presiones derivadas de la crisis internacional. Estas ponen en cuestión el trato entre los actores sociales a través de la negociación colectiva, que hasta ahora había beneficiado el incremento paulatino del salario real y los ingresos, en un contexto de crecimiento económico que había favorecido al mismo tiempo la expansión empresarial. La nueva situación constituye un verdadero test sobre la capacidad del sistema de relaciones laborales para canalizar demandas contrapuestas y sostener el crecimiento económico, el empleo y los ingresos. Confiamos en la fortaleza de las actuales instituciones laborales para sortear las dificultades del presente en un marco democrático, confianza que descansa tanto en la apreciación de sus virtudes intrínsecas como en la verificación de los perjuicios derivados de su prescindencia en el pasado.

En el mismo sentido, las limitaciones que se afrontan actualmente quedan claramente expuestas en el análisis del trabajo informal en la construcción y en el estudio sobre trabajo infantil y los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Esas restricciones indican tanto las dificultades para alcanzar una cobertura plena de las instituciones laborales en el mundo del trabajo, como la vasta tarea que aún resta para garantizar dignas condiciones de vida para amplios sectores de la sociedad argentina. Estos constituyen desafíos no sólo para nuestro Ministerio, en el sentido de redoblar los esfuerzos para la regularización del empleo no registrado, sino también para nuestra coordinación con otros Ministerios y organismos públicos.

Finalmente, aunque no menos importante, con esta publicación realizamos la primera entrega de una nueva Encuesta de Remuneraciones del MTEySS, que da cuenta de los salarios de los trabajadores registrados de empresas privadas de 10 y más ocupados en los principales distritos urbanos del país. Así este nuevo ejemplar cumple con una misión central de nuestro Ministerio, la de informar a la ciudadanía sobre los temas de interés público.

Los saluda cordialmente,

DR. CARLOS A. TOMADA  
*Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

## INTRODUCCIÓN

Esta octava publicación de la Serie Trabajo, Ocupación y Empleo, al igual que las anteriores, presenta un conjunto de informaciones inéditas y análisis originales sobre el funcionamiento de las instituciones laborales y la evolución del empleo y los ingresos en la Argentina. La mayoría de estos estudios fue elaborada con la propia información generada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la SSPTyEL y de otras instancias de gestión, como la Secretaría de Trabajo.

En la ***Expansión de la afiliación sindical*** se presentan los resultados de un módulo de relaciones laborales aplicado a través de la Encuesta de Indicadores Laborales del MTEySS en el año 2006. Sus resultados posibilitan una comparación con los de un módulo similar aplicado en 2005, dentro de un marco de análisis que apela a la literatura internacional reciente sobre el tema. Tanto los resultados como el marco del análisis permiten constatar la novedad de la experiencia argentina reciente, contrastándola con tendencias previas de nuestro país y con las vigentes actualmente en otros países. La “expansión de la afiliación” alude centralmente al crecimiento del número de afiliados sindicales en la Argentina dentro del universo estudiado: el empleo registrado de las empresas de 10 y más ocupados en los cinco principales centros urbanos del país. El factor central de esa expansión es el crecimiento del empleo registrado en los últimos años, aunque resta confirmar a través de un nuevo módulo aplicado en 2008 –actualmente en procesamiento–, si la tasa de afiliación sindical dentro de ese universo es estable, como se infiere de los datos presentados. En comparación con tendencias internacionales, la expansión reciente de la afiliación sindical en la Argentina contrasta con el declive, más o menos agudo, que registran otros países. Y si bien puede hablarse de la “revitalización” de los sindicatos en la Argentina reciente, su sentido difiere de fenómenos en apariencia similares: mientras que la revitalización de otros sindicalismos refleja cambios de estrategias orientados a frenar su declive, en nuestro país esa revitalización responde a factores en parte exógenos, asociados con el fortalecimiento del sistema de relaciones laborales y de la capacidad de arbitraje estatal.

El estudio cualitativo sobre ***Las características del trabajo informal en la construcción*** se realizó en el marco de los estudios sobre informalidad laboral impulsados por la SSPTyEL, complementarios de la encuesta sobre ese sector aplicada en 2005. La actividad de la construcción absorbe una parte importante de los trabajadores informales urbanos, tanto asalariados como independientes, especialmente en el segmento del mercado de reparaciones y mantenimiento de viviendas, así como el de las obras nuevas de dimensión reducida. El estudio cualitativo permitió confirmar varias hipótesis

vinculadas con las trayectorias de una parte de los trabajadores de la construcción que, de manera intermitente o simultánea combinan su inserción formal con la informal, guiados por estrategias de incrementar sus ingresos mediante una doble ocupación, o de sostener la continuidad de sus ingresos en la transición de una obra a otra. Estos son fenómenos de difícil captación a través de las encuestas de hogares, al tiempo que por su escasa visibilidad permanecen comúnmente fuera del espacio de intervención de la inspección de trabajo, lo que limita la efectividad de las regulaciones. Esto también obliga a reflexionar acerca de alternativas de intervención y fiscalización de las condiciones de trabajo, tanto más cuanto la informalidad laboral en el sector involucra no sólo una dimensión de precariedad contractual, sino también un incremento de los riesgos de accidentes para los trabajadores.

El estudio de los **Programas de transferencias condicionadas en Argentina**, con especial referencia al trabajo infantil, permite aproximarnos a una dimensión que adquiere centralidad en la coyuntura actual, marcada por el impacto local de la crisis económica internacional. Si bien el análisis tiene fines descriptivos, proporciona un balance valioso sobre el alcance y efectividad de los dos mayores programas de este tipo en curso actual, vinculados con la problemática del trabajo infantil: el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles* y el *Programa Familias por la Inclusión Social*. El carácter estratégico de estos programas reside tanto en su vinculación con las posibilidades de mejora en las condiciones de vida de una parte importante de la población, y por lo tanto de sus derechos y condición ciudadana, como en que la contrapartida de las transferencias reside en la inserción de niños y jóvenes en el sistema educativo. Esto último constituye un aspecto clave para las políticas del MTEySS, porque implica sostener acciones que buscan garantizar la calidad laboral de los futuros trabajadores, calidad que tiende a aumentar en la medida que se logre incrementar la permanencia en el sistema educativo previo al ingreso en el mercado de trabajo, o como complemento durante la fase de inicio de la actividad laboral de los jóvenes.

Las evidencias aportadas sobre la evolución reciente de **Las nuevas empresas con alto crecimiento del empleo en Argentina**, relevadas a través de la Base para el Análisis de la Dinámica del Empleo (BADE) de la SSPTyEL, proporcionan información inédita sobre una tendencia poco explorada aún, relacionada con la configuración del nuevo modelo de crecimiento económico. La descripción de esta nueva tendencia, que parte de una rigurosa precisión teórica y metodológica sobre sus detalles y contornos a la luz de la literatura internacional sobre demografía de empresas, aporta al mismo tiempo una valiosa síntesis sobre la evolución de las empresas y el empleo en la década que va de 1996 a 2006, proporcionando una comparación con la última fase de crecimiento del período de la convertibilidad y con la sucesiva fase de estancamiento y crisis que antecedieron el actual ciclo de crecimiento económico. En ese marco se exploran varias hipótesis concentrando el análisis primero en el empleo de las nuevas empresas creadas durante 2003 y 2004, y particularizando luego sus características específicas en las empresas industriales. Los resultados alcanzados ofrecen certezas tanto sobre la rapidez del crecimiento reciente como acerca del peso de la estructura productiva para la configuración del sendero de desarrollo económico argentino. Esta fuerte vinculación entre el tipo de crecimiento y la matriz productiva previa, que cabría esperar

dado el breve período analizado y el exigente test aplicado para indagar tendencias de cambio estructural, permite atisbar sin embargo signos elocuentes de transformación, por ejemplo, en la emergencia y expansión de cierto tipo de empresas que se destacan por el uso intensivo de ingeniería. Finalmente, el estudio aporta valiosas hipótesis de trabajo que abren una agenda de investigación cuantitativa y cualitativa para la indagación futura del empleo en las nuevas empresas.

Un nuevo análisis sobre los datos de la Encuesta a Trabajadores (ETE) realizada por la SSPTyEL en 2005, ofrece demostraciones sobre el **Impacto de la determinación colectiva de salarios sobre la dispersión salarial**. Estas evidencias fueron obtenidas mediante una comparación de los salarios de trabajadores cubiertos por convenios colectivos de trabajo con los de trabajadores fuera de convenio, efectuada con la aplicación de diversas técnicas estadísticas y controlados sus resultados según la incidencia de diversas variables que van desde educación y calificación de la tarea hasta tamaño del establecimiento, sector de actividad y tramos de ingresos. La constatación decisiva al que la negociación colectiva tiende a reducir la dispersión salarial, es consistente con la información disponible –externa a los datos analizados en este estudio– sobre la convergencia de los salarios de convenio con los efectivamente pagados por las empresas y la mayor homogeneidad de las escalas salariales entre ramas y en el interior de las mismas, que se registra en el actual período de crecimiento económico. La importancia teórica y política de estas conclusiones no es desdeñable, tanto más si se las considera, como lo hace el artículo, a la luz de la discusión contemporánea sobre el impacto de las tendencias de globalización que en la mayoría de los países tiende a incrementar las diferencias de salarios, particularmente entre los trabajadores de altos y bajos ingresos. De allí la importancia de constatar, como señala el autor, que “...el fortalecimiento de los sindicatos y la reactivación de las instituciones laborales que resguardan los derechos de los trabajadores son piezas claves para promover condiciones de mayor equidad”.

La **Caracterización de las nuevas inscripciones y personerías gremiales en Argentina 2003-2008** ofrece información inédita, producida por la Secretaría de Trabajo, sobre este instituto central del modelo sindical. El análisis de la información del MTEySS sobre dicho instituto se concentra sobre los últimos seis años, pero se enmarca dentro de las tendencias de evolución registradas desde la salida de la dictadura militar en 1983, e incluso se remontan hasta los orígenes de este instituto en 1945. El análisis de las inscripciones y personerías gremiales producidas entre 2003 y 2008 por tipo (1º, 2º y 3º grado) y por sector de actividad, tiene el interés de vincular la dinámica asociativa de los trabajadores con las tendencias del empleo, de los cambios de su composición según la evolución productiva, así como el impacto de esta sobre la estructura sindical. Entre esas tendencias se destaca en primer lugar la importancia del sector público como lugar de emergencia de nuevos actores sindicales y, en segundo lugar, la importancia creciente de los sindicatos territoriales, o que combinan la rama de actividad con el territorio como base de su representación, lo que sugiere la necesidad de revisar enfoques de análisis tradicionales de los sindicatos en la Argentina orientados exclusivamente a su centralización por rama. Más allá de estas nuevas preferencias, el marco histórico amplio dentro del que se exponen ofrece evidencias de importancia para elaborar tanto una caracterización general de estos institutos, cuanto de la coyuntura

actual. En este sentido el período vigente puede ser descripto, como lo hace el artículo, como una fase de relativa estabilización institucional que contrasta con los fuertes y pronunciados ascensos y declives que se registraran desde su origen hasta la fase de salida de la dictadura militar de 1976-1983.

Finalmente, El **Análisis de las remuneraciones en la Encuesta de Indicadores Laborales** ofrece el perfil metodológico y los primeros avances de resultados de la nueva Encuesta de Remuneraciones del MTEySS, que se viene aplicando desde el IV Trimestre de 2006. Esta nueva encuesta releva información sobre salarios en el mismo universo cubierto por la EIL, los trabajadores registrados en empresas privadas de 20 y más ocupados en los siguientes aglomerados urbanos: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario, el Gran Córdoba, el Gran Mendoza y el Gran Tucumán. Con una periodicidad trimestral, la nueva encuesta cubre temas de interés tanto para los tomadores de decisión en el ámbito de las políticas públicas y para los actores de la negociación colectiva, como para los investigadores y expertos laborales. El perfil metodológico de la nueva encuesta es descripto a través de un despliegue del concepto de salario y de sus componentes, las definiciones operativas que vinculan aquellos con la unidad de análisis, la articulación de los resultados con diversos usos posibles de la información captada y su comparación con otras encuestas sobre salarios y remuneraciones en el medio local. La complejidad del concepto de salario y de sus diversos componentes, así como las dificultades que presentan para su captación continua y sistemática son expuestos de manera rigurosa y ordenada, con el fin de facilitar su lectura, análisis y crítica. La presentación pública de esta nueva herramienta de conocimiento de la realidad económica y social de nuestro país, constituye la culminación de un extenso proceso que se inició en 2004 a través de la revisión de fuentes nacionales e internacionales, la aplicación mensual sistemática de la encuesta a lo largo de dos años y medio, la conformación de nuevos equipos de técnicos para su procesamiento y análisis, así como numerosas reuniones internas de la SSPTyEL para la discusión y crítica de los resultados y de su forma de presentación. Estimamos que en breve plazo se iniciará la publicación periódica de los resultados de esta nueva encuesta del MTEySS.

LIC. MARTA NOVICK

*Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales*

# 1

## LA EXPANSIÓN DE LA AFILIACIÓN SINDICAL: ANÁLISIS DEL MÓDULO DE RELACIONES LABORALES DE LA EIL\*

### INTRODUCCIÓN

Desde el año 2003, los sindicatos han recobrado protagonismo en la Argentina, fenómeno que adquirió visibilidad a partir de tres dimensiones: aumento de la cantidad de trabajadores afiliados, crecimiento del número de acuerdos y convenios de negociación colectiva y traslado del conflicto social al conflicto laboral<sup>1</sup>. De esta manera, el sindicalismo recobró el rol protagónico que en buena medida había perdido durante la década de reformas neoliberales en los noventa.

Estas tendencias pueden analizarse a partir de una serie de debates sobre la revitalización sindical en nuevos contextos económicos globalizados (Frege y Kelly, 2003; Heery, 2006). Algunos de estos estudios llegan a cuestionar tesis unívocas acerca del debilitamiento sindical, ya que no explican la variedad de situaciones observadas en cada contexto nacional (Levesque y Murray, 2004; Annesley, 2006; Carter, 2004).

Este trabajo se concentra en la primera dimensión señalada, la “afiliación sindical”. Para ello se utilizan datos elaborados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en los que pueden observarse las tendencias recientes en materia de afiliación sindical a la luz de los resultados más relevantes del Módulo de Relaciones Laborales (MRL) perteneciente a la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) realizada en el año 2006<sup>2</sup>. Este estudio inaugura el primero de una serie de tres artículos que abordarán los otros bloques temáticos del MRL: la negociación colectiva y la conflictividad laboral.

La definición e interpretación de la “tasa de afiliación sindical” no es un concepto exento de debate en la literatura internacional ni nacional. Algunos autores (Frege, 2006; Frege y Kelly, 2003; Heery, 2005) entienden a la sindicalización como uno de los

\* Estudio realizado por David Trajtemberg (MTEySS-SSPTyEL-DERT), Cecilia Senén González (UBA-CONICET-IIGG-MTEySS) y Bárbara Medwid (Becaria CONICET-IIGG-MTEySS). Se agradecen los procesamientos estadísticos preliminares de la EIL realizados por el equipo coordinado por Fabián Berhó de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales y los comentarios de Héctor Palomino, Director de Estudios de Relaciones del Trabajo de la SSPTyEL.

<sup>1</sup> Especialmente a mediados de los noventa, emergieron movimientos de desocupados que expresaron el conflicto social a través de fenómenos como las “empresas recuperadas” o los “piqueteros” (Palomino, 2003; Auyero, 2002), desplazando al clásico conflicto laboral capital-trabajo.

<sup>2</sup> La EIL es mensual y permanente, y la realiza el MTEySS desde el año 1998. Se aplica a empresas privadas formales de más de diez trabajadores en cinco centros urbanos: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran Tucumán, pertenecientes a todas las ramas de actividad, exceptuando el sector de actividades primarias (agropecuaria y minas y canteras).

principales indicadores que permiten conocer la evolución del sindicalismo a nivel mundial. Sin embargo, la elaboración de este dato varía de país en país y en el tiempo, según sea la metodología empleada para medirlo. En la Argentina, los estudios de Cerruti Costa (1957), Rotondaro (1971), Torre (1973), Doyón (1975), Godio (2000) y Marshall (2006), entre otros, hacen referencia a la dificultad de contar con estadísticas que reflejen con claridad la cantidad de afiliados, existiendo cierto consenso en atribuir estas distorsiones sobre los datos de afiliación a las fuentes de información. De hecho, los datos de afiliación sindical han generado cierta controversia en lo que se refiere a la fuente de información utilizada y a las posibilidades de obtener datos comparables durante períodos prolongados en el tiempo.

La afiliación sindical constatada en 2006 por la EIL en la Argentina indica un aumento del número de trabajadores afiliados a los sindicatos, estrechamente vinculado al aumento general del empleo registrado y la revitalización de la negociación colectiva.

Por esta razón, cabe preguntarse si la situación argentina sigue o no la tendencia mundial. ¿A qué se debe este aumento en la afiliación? ¿Corresponde a un cambio de contexto político y económico o a estrategias propias de los mismos actores sindicales?

Las principales preguntas que orientan este trabajo se refieren a conocer: ¿Qué explica la expansión de la afiliación sindical? ¿La tasa de afiliación actual se revela como alta o baja en función de la experiencia de otros países de América Latina e industrializados? ¿Cómo se interpreta dicha tasa?

Este documento se estructura del siguiente modo. En la primera parte, se expondrán las principales discusiones nacionales e internacionales acerca de la definición de la afiliación sindical, su medición (o elaboración), su significado y los principales factores exógenos y endógenos que la afectan.

En la segunda parte, se describen las características y metodología utilizada para la elaboración de los datos de afiliación del caso argentino provenientes de la EIL y se mencionan otras fuentes empleadas en la Argentina.

En la tercera parte, se exhiben los resultados del MRL de la EIL y se esbozan algunas hipótesis respecto a los factores específicos que afectan la afiliación en el caso argentino. A su vez, se contrastan estos datos con estudios recientes que muestran la caída mundial de la tasa de afiliación. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

## 1. EL INDICADOR DE AFILIACIÓN SINDICAL

### Su definición

La tasa de sindicalización es una herramienta utilizada para medir la densidad sindical en una sociedad y es comúnmente definida como la relación entre la afiliación real y la *afiliación potencial*. En relación con este último concepto, cabe preguntarse: ¿Quiénes serían los “potenciales” miembros? ¿Toda la población económicamente activa? ¿Los trabajadores registrados asalariados?

Un estudio compilado por Morly et al. (2006) plantea los problemas que implica definir la afiliación potencial. Esta puede comprender: a) por un lado, todos aquellos trabajadores que *no pertenecen a la fuerza de trabajo agrícola*; y b) todos los *asala-*



*riados* (agrícolas y no agrícolas) *del sector formal* (es decir, no se tendría en cuenta por ejemplo a los cuentapropistas ni a los asalariados informales, pero sí al sector agrícola). Esta última definición, al reducir el universo de trabajadores que pueden ser considerados “potencialmente afiliables al sindicato”, aumenta la proporción de sindicalizados. Sin embargo, se podría afirmar que tomar sólo esta última definición resulta insuficiente para explicar la realidad actual, ya que los sindicatos se ven obligados a representar también a otros trabajadores, no sólo del sector formal de la economía (Frege, 2006).

Así, definida la afiliación potencial, es posible detectar dos problemas iniciales en relación con la “afiliación real”: ¿Cuál es la fuente de este dato? ¿Cómo se contabilizan los afiliados?

### Problemas metodológicos

#### Fuentes

Este problema se configura como uno de los más serios. En este sentido, se destacan las dificultades relacionadas con las dos fuentes para obtener datos: las encuestas o los registros.

Si se consideran las *encuestas*, la unidad de análisis puede ser: los trabajadores, las empresas o los hogares. Cuando responden los trabajadores, las encuestas pueden ser realizadas en los lugares de trabajo (como en el caso de la Encuesta a Trabajadores –ETE– en la Argentina) o en los hogares (EPH).

El obstáculo del primer tipo de encuesta en la Argentina radica en que muchas veces los trabajadores no tienen en claro su situación con el sindicato. Los diferentes descuentos sobre el salario de los trabajadores generan confusión en los mismos respecto de su vinculación con el sindicato, debido a la posibilidad de tener más de una retención por parte de las empresas (como se explicará en el apartado 2).

En el caso de las encuestas de hogares (EPH), este dato puede ser aún más impreciso, ya que el que responde puede no ser el trabajador sino otro integrante del hogar, y tener un conocimiento menos certero sobre la situación de afiliación sindical. Por lo tanto, la fiabilidad de los datos de afiliación es todavía menor. No obstante, este tipo de fuente tiene la ventaja de ofrecer datos sobre las características socioeconómicas del afiliado (sexo, nacionalidad, estatus del empleado, nivel de educación, etc.) (Visser, 2006).

Cuando el que responde es la empresa, como en el caso de la EIL, al ser los empleadores los que están obligados legalmente a actuar como agentes de retención de los importes de cuota sindical, el uso de esta fuente permite una estimación precisa de los trabajadores afiliados al sindicato (Palomino, 2005).

Otro tipo de dificultades de las encuestas en general se relacionan con el análisis de los datos; por ejemplo, errores estadísticos y no estadísticos, como duplicar las respuestas o no contabilizar ciertas respuestas.

Con el segundo tipo de fuentes, los *registros*, los problemas que se suscitan son distintos. En este caso, la información se recopila de los registros administrativos del mismo sindicato o Federación. Algunos autores (Lamadrid y Orsatti, 1991; Frege, 2006) sostienen que los sindicatos tienden a sobrestimar o subestimar, según el caso, los datos sobre la afiliación.

## Problemas de interpretación

Una vez planteados los problemas metodológicos, surgen los relacionados con la interpretación y significado de los datos. ¿Qué información provee el dato de afiliación? Una buena parte de la literatura inspirada en la teoría de Olson (1971) ha tendido a relacionar el dato de cantidad de afiliados con el “poder sindical”, entendido este como la cantidad de recursos económicos disponibles por el sindicato. En este tipo de debates la afiliación se vuelve un objetivo primordial de los sindicatos, dado que constituiría el principal modo de financiamiento. Sin embargo, podría argumentarse que la importancia respecto del significado de la afiliación depende de la organización sindical de cada país. Tomando como ejemplo el caso de la Argentina, muchos de los no-afiliados también aportan al sindicato con una cuota denominada “cuota de solidaridad” (generando así recursos alternativos de financiamiento). Por otro lado, Frege (2006) argumenta que la cantidad de afiliados que detenta un sindicato puede dar una idea de su *capacidad de movilización* (Kelly, 1998; Robinson, 1998)<sup>3</sup> ante un determinado conflicto, aunque es necesario vincular este concepto con la identificación o grado de adhesión de los trabajadores al sindicato (Wallerstein y Western, 2000). Un sindicato puede tener una baja densidad, lo que lo transformaría en un sindicato débil, aunque puede tener miembros muy activos y muy buena organización interna, lo que lo convierte en sumamente eficiente a la hora de organizar un paro o huelga. Por lo tanto, el dato de densidad puede llevar a conclusiones erróneas. Si bien la tasa de densidad es uno de los mejores indicadores para dar cuenta de las tendencias en el sindicalismo, es importante que la lectura de este dato sea contextualizada. En la Argentina, la representación sindical no sólo se relaciona con la tasa de afiliación sino con la extensión de la negociación colectiva (cobertura) a todos los asalariados sindicalizados y también a los que no lo están. En el modelo sindical argentino se aplica el concepto de *erga omnes*, que determina que las condiciones de trabajo definidas por la negociación colectiva, incluidos los aumentos salariales, se extienden a todos los trabajadores representados por el sindicato independientemente de su afiliación sindical.

Por último, y luego de describir estas características relacionadas con la definición, método y significado de los datos, debe considerarse el tema de la comparación. Difícilmente el dato de afiliación obtenido pueda ser comparado con datos de otros países, dadas las diferencias entre ellos en términos de las características mencionadas. A nivel internacional, una de las fuentes más utilizadas para la comparación de tasa de afiliación son los datos elaborados por Visser (2003), quien emplea la base de datos de la EIRO<sup>4</sup>, aunque provee información sólo para la Unión Europea. Estos datos son considerados por muchos investigadores como los más confiables, ya que han logrado mayor grado de “estandarización” en términos de miembros reales y potenciales (Frege, 2006).

No obstante, destacan que incluso en la Unión Europea existen importantes diferencias entre países sobre lo que se considera “estar afiliado” a un sindicato. En muchos países europeos, se contempla la continuación de la afiliación al sindicato luego de reti-

<sup>3</sup> Según Robinson (1998), la *capacidad de movilización* se define como la posibilidad de organizar a sus afiliados y efectuar acciones conflictivas en función de sus recursos económicos y del compromiso de los trabajadores.

<sup>4</sup> Ver al respecto <[www.eiro.eurofound.eu.int/tradeunion](http://www.eiro.eurofound.eu.int/tradeunion)>.

rarse del mercado de trabajo, como una forma de extensión del sentido de pertenencia, de encuentro con ex colegas o de asistencia para la realización de tareas. Esta es una de las dificultades más habituales para quienes se encuentran con la tarea de estimar la afiliación sindical de trabajadores.

### 1.1. Los factores que afectan la afiliación sindical

La literatura referida a afiliación sindical tuvo su auge en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, especialmente entre los años setenta y ochenta. En sus inicios, el debate se centró en los factores exógenos al sindicalismo que afectaban a la afiliación (Bain y Elsheikh, 1976). Originalmente, la explicación de la afiliación se relacionaba con los ciclos económicos. A partir de los ochenta, en coincidencia con la tendencia a la declinación de la tasa de afiliación a nivel mundial, se elaboraron las críticas a esta teoría dando lugar a otros tipo de factores explicativos, que aún hoy cuentan con vigencia: a) factores exógenos: otras lecturas económicas, factores políticos e institucionales, estrategias empresariales; y b) factores endógenos: capacidad organizativa del sindicato.

#### *Factores exógenos al sindicato*

En primer lugar, a las explicaciones derivadas de la *teoría económica* se sumaron otros aspectos sociales y demográficos (Bain y Elsheikh, 1976; Metcalf, 2005, Visser, 1995; Disney, 1990). Esta teoría económica suponía que los trabajadores tendían a afiliarse cuando se percibían procesos inflacionarios y el rol de los sindicatos era determinante para establecer el nivel de salarios. Así, en períodos de salarios altos y precios estables, la tendencia a la afiliación disminuía. En lo que respecta a los ciclos económicos, sobresale el rol que los índices de desempleo e inflación tienen sobre la afiliación. La desocupación de la mano de obra no incidiría sobre la afiliación sindical cuando se encuentra en niveles bajos y estables. En cambio, cuando se incrementa rápidamente y sube a proporciones elevadas, afectando a una parte importante de la población económicamente activa, tendría un impacto negativo sobre la afiliación (Mason y Bain, 1993; Wallerstein y Western, 2000).

Dentro de este grupo de teorías comienzan a discutirse, a partir de los noventa, los efectos de la globalización y la competencia de los mercados internacionales sobre el sindicalismo. En especial se debaten los cambios en los modelos de producción, flexibilidad e individualización de la mano de obra. Por su parte, Freeman y Pelletier (1990) y Wallerstein y Western (2000) le atribuyen a la estructura ocupacional un importante rol explicativo. Según estos autores, la caída del sector industrial tradicional y la creciente importancia del sector de servicios, así como el aumento de la mano de obra femenina (Chrysanthou, 2007) y joven (Bain y Elsheikh, 1976), impactan sobre la posibilidad de los sindicatos de reclutar nuevos miembros. Finalmente, los cambios en los niveles de educación y calificación ejercen también efectos negativos para las organizaciones sindicales. Algunas de estas investigaciones verifican que los trabajadores con mayor calificación tienen una tendencia menor a involucrarse y comprometerse con el sindicato, ya que si lo hicieran recibirían un salario menor a causa de la estandarización salarial lograda por medio de la negociación colectiva (Abwod y Ferber en Chrysanthou, 2007). Se trata, además, de trabajadores que tienden a rotar de trabajo regularmente.

El segundo factor que debe tenerse en cuenta es de *orden político*, en especial el tipo de gobierno y las políticas relacionadas con los sindicatos (Wallerstein y Western, 2000; Frege y Kelly, 2003). Así, la orientación política del gobierno influye decididamente sobre la afiliación de los trabajadores. Tradicionalmente, las posturas de los gobiernos con orientación de izquierda o centroizquierda se han dirigido a fomentar y fortalecer las acciones sindicales. Por ejemplo, otorgándoles reconocimiento legal para la representación de los trabajadores y la negociación colectiva, o la administración de ciertos beneficios sociales, entre los que se pueden contar la prestación de servicios médicos y la administración de seguros de desempleo –denominada sistema Ghent (Wallerstein y Western, 2000). Por el contrario, aquellos gobiernos de orientación conservadora son susceptibles de sancionar leyes cuyo objetivo es debilitar al actor sindical (Freeman y Pelletier, 1990).

Estrechamente vinculado con el anterior, puede identificarse un tercer factor que prioriza el *análisis jurídico-institucional* por sobre el sistema político (Freeman y Pelletier, 1990). Según estos últimos autores, el marco legal condiciona la capacidad del sindicato de negociar y acordar salarios, y es este mismo marco el que establecerá los derechos y obligaciones de los sindicatos para con sus afiliados. Según sea la estructura institucional del país, será el incentivo de los trabajadores de afiliarse o no al sindicato. En un sentido similar, Frege y Kelly (2003) reconocen que las estructuras institucionales fuertes (como la alemana) favorecen la consolidación de sindicatos bien organizados y centralizados, mientras que las débiles (como la inglesa y la norteamericana) provocan negociación descentralizada y sindicatos atomizados. Finalmente, el grado de “cobertura” de las negociaciones lideradas por los sindicatos es un incentivo importante para la afiliación. Según los enfoques inspirados en la teoría de Olson sobre los *free riders*, si la cobertura alcanza el nivel de actividad y las negociaciones del sindicato afectan tanto a trabajadores afiliados como no-afiliados, estos podrían estar menos motivados a formar parte del sindicato porque los beneficios salariales los alcanzarían de todos modos.

Finalmente, varios autores señalan las estrategias de los empresarios como un cuarto factor externo al sindicato con un impacto significativo sobre la afiliación sindical (Almond et al., 2005; Dunning, 1998; Edwards y Ferner, 2002). A partir de los años noventa, un importante número de estudios se focalizó en analizar las nuevas técnicas de *management* sobre los sindicatos. Almond et al. (2005), al examinar las conductas de las grandes empresas multinacionales norteamericanas en otras partes del mundo, evidencian la presencia de ciertas estrategias antisindicales orientadas a desalentar la afiliación de los trabajadores a los sindicatos locales. En este sentido, las grandes empresas, a veces, pueden actuar como si sus trabajadores estuvieran sindicalizados, ofreciéndoles mayores salarios y mejores condiciones de trabajo para evitar su sindicalización (Chrysanthou, 2007). A su vez, hay empleadores que reconocen al sindicato e influyen la conducta de los trabajadores, induciéndolos en este caso positivamente a afiliarse a la organización (Mason y Bain, 1993).

### *Factores endógenos*

A partir de los años noventa, cobró relevancia una corriente de estudios denominada “intervencionista” (Undy en Mason y Bain, 1993) cuyo objetivo consistió en otorgar a los sindicatos un mayor poder explicativo de la afiliación sindical. Estas interpretaciones

evalúan si los sindicatos se transforman en actores pasivos o activos de los fenómenos sociales.

Autores como Undy en Mason y Bain (1993), Heery (2006) y Frege (2006), entre otros, se preocupan por demostrar que los sindicatos tienen capacidad suficiente para promover la afiliación sindical, aun en contextos hostiles y con una clara orientación antisindical. Para ellos, la mayoría de los estudios se focalizan en evaluar la existencia y el éxito o fracaso de las estrategias sindicales de reclutamiento.

Undy sostiene que la condición primaria para conseguir una alta tasa de afiliación se encuentra en un fuerte liderazgo nacional orientado al crecimiento de la institución sindical como prioridad. Este mismo autor argumenta que los líderes sindicales influyen en el crecimiento de la institución a través de las técnicas de reclutamiento, la estructura sindical y la relación de negociación que ellos forjan con el gobierno y los empleadores. Heery y Kelly (1994) agregan a esta perspectiva la importancia que los sindicatos locales y las comisiones internas en las plantas tienen para el reclutamiento. En efecto, afirman que estos son los segmentos sindicales que mayor contacto tienen con el trabajador y que afectan la percepción del trabajador sobre el sindicato. Muchas veces el sindicato se constituye como una organización social, más allá de la gremial, cuya pertenencia incide decididamente en la identidad del trabajador. Otras veces, no pertenecer al sindicato genera costos al trabajador que trascienden los costos económicos y alcanzan su vida familiar y social (Cregan y Jonson, 1990).

Siguiendo la misma línea de reflexión, Wallerstein y Western (2000) se refieren a la *estructura organizativa* del sindicato. Si bien las estrategias de reclutamiento son importantes, no son las únicas herramientas con las que cuenta el sindicato. Cuando un sindicato tiene demasiados afiliados, probablemente su funcionamiento no será óptimo, ya que deberá destinar gran parte de los esfuerzos económicos a la organización de las acciones colectivas. De esta manera, aumentar la afiliación no sería necesariamente el objetivo único del sindicato. Por otra parte, según Oskarsson (2003), un sindicato con fuerte presencia local, que ofrece incentivos selectivos para los trabajadores afiliados, inducirá a los demás trabajadores a afiliarse. Por último, la capacidad de movilización y las huelgas alrededor de un proyecto colectivo aumentarían la sindicalización (Wallerstein y Western, 2000).

Heery y Kelly (1994) concentran gran parte de la explicación en la percepción que los trabajadores tienen del sindicato, como uno de los factores más importantes. Mientras que los partidarios de explicaciones exógenas sugieren que la presencia de mujeres y jóvenes afectan negativamente la tasa de afiliación, los “intervencionistas” (Cregan en Mason y Bain, 1993) sugieren que los jóvenes se emplean en segmentos del mercado de trabajo en los que no tienen la oportunidad de afiliarse al sindicato. Por otro lado, algunas teorías predicen que las mujeres se afilian menos debido a su participación discontinua en el mercado de trabajo; sin embargo, las mujeres con obligaciones familiares podrían buscar mayor seguridad en el empleo por medio de la sindicalización (Chrysanthou, 2007). En relación con esto último, Mason y Bain (1993) sostienen que en Europa durante la década del setenta, cuando la tasa de afiliación aumentaba, se registró a su vez un aumento sustancial de mano de obra femenina en sectores como salud y educación.

En la actualidad, una parte de la literatura anglosajona pone de relieve la importancia de las estrategias de reclutamiento sindical en la revitalización sindical (Frege, 2006; Corenfield, 2006). En la Argentina, el diseño de nuevas estrategias es un tema de debate polémico<sup>5</sup>. Sin embargo, la afiliación sindical no está en caída y constituye uno de los factores más importantes, junto con la negociación colectiva y los conflictos, para explicar la revitalización del movimiento sindical.

Para finalizar, los factores que afectan a la tasa de afiliación están fuertemente imbricados entre sí y difícilmente puedan ser analizados de manera aislada. El contexto y los actores interactúan, y el impacto de cada uno de ellos varía de país en país.

## 2. METODOLOGÍA: EL MÓDULO DE RELACIONES LABORALES DE LA EIL

En los últimos años, pueden reconocerse dos tipos de fuentes que permiten una aproximación más certera sobre la evolución de la afiliación sindical en la Argentina. En primer lugar, la mencionada EIL, que desde 2005 incorporó el Módulo de Relaciones Laborales (MRL). El módulo es anual y periódico y se aplica a empresas privadas formales de más de diez trabajadores en cinco centros urbanos.

La segunda fuente es la Encuesta de Trabajadores en Empresas (ETE) efectuada por el MTEySS hasta ahora, por única vez, en el año 2005.

La ventaja de la EIL es que pregunta sobre la *afiliación sindical* directamente al empleador. En la Argentina, los empleadores están obligados legalmente a actuar como “agentes de retención” o “descuento” de una parte del salario de los trabajadores frente al Estado (nacional y provincial) y frente al sindicato. Esta parte del salario retenido es luego transferida a los sindicatos y a la seguridad social. Por ello, el uso de las empresas como fuente de información implica una estimación precisa de los trabajadores afiliados a los sindicatos.

Existen cuatro tipos de descuentos que se les realizan a los trabajadores. Sin embargo, sólo uno de ellos es el que vincula al trabajador con el sindicato en carácter de “afiliado”. El primero es la “cuota de afiliación sindical” del trabajador al sindicato. La afiliación al sindicato no es obligatoria, por lo que se trata de un aporte optativo que se realiza sólo con la aprobación del trabajador. Estar afiliado al sindicato le otorga al trabajador ciertos derechos que se determinan en forma particular en cada gremio (por ejemplo: participar de la vida política del sindicato y en las elecciones sindicales, descuentos en las tarifas de hotelería y turismo, préstamos financieros a tasa preferencial y beneficios sociales). Los trabajadores sólo pueden afiliarse al sindicato de primer grado con personería gremial<sup>6</sup> que les corresponde según la rama o actividad en que se desempeñan.

<sup>5</sup> Ver al respecto el reciente estudio de Marshall y Perelman (2007).

<sup>6</sup> Según el modelo sindical argentino (Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales) sólo las asociaciones con *personería gremial* tienen plenitud de derechos sindicales: son las que pueden negociar colectivamente en representación de los trabajadores; representar sus intereses colectivos e individuales incluyendo a los no-afiliados; recaudar cuotas sindicales a través de las retenciones que hacen los empleadores; administrar sus propias obras sociales. La personería gremial constituye uno de los ejes centrales del modelo sindical argentino y es otorgada por el Estado.

El segundo es el “descuento por obra social”. La ley establece que es un aporte obligatorio para todos los trabajadores, estén afiliados o no al sindicato. Ese dinero se destina a financiar los servicios de salud de los trabajadores y sus grupos familiares<sup>7</sup>.

El tercero es la “cuota de solidaridad para el sindicato”, de carácter obligatorio para algunos gremios. Esta retención suele confundir a muchos trabajadores que creen estar afiliados al sindicato por tener este descuento en el recibo de sueldo. Sin embargo, este aporte no determina la afiliación. Se trata de una “colaboración” obligatoria que se da a los sindicatos en algunos sectores. Este aporte del trabajador se pacta sólo por intermedio de la negociación colectiva, y las finalidades para las que se destinan esos fondos financieros varían según el sindicato. Por ejemplo, gastos de acción social. En algunos sindicatos, se estimula la afiliación sindical eximiendo a los trabajadores del pago de esta cuota de solidaridad.

El cuarto son los “aportes del trabajador destinados a financiar seguros”, por ejemplo, seguros de vida, de sepelio o cajas complementarias de jubilación. Este aporte es también obligatorio para algunos gremios.

Estos recursos monetarios configuran una construcción histórica institucional y jurídica conseguida en la Argentina a lo largo de varias décadas, desde que el sindicato fue reconocido como una institución legal de representación de trabajadores por el Estado. A su vez, los sindicatos obtienen sus recursos financieros de las propias empresas en concepto de fondos de capacitación, para acción social de los sindicatos, gastos ocasionados por las negociaciones, etc. En este sentido, también puede advertirse la multiplicidad de funciones que desempeñan los sindicatos en una sociedad moderna, como negociador salarial y de condiciones laborales, como proveedor de servicios sociales, como prestador de servicios turísticos, entre otras tareas.

La encuesta define como *afiliados sindicales* a aquellos trabajadores cuyos empleadores les descuentan mensualmente la cuota de afiliación sindical.

En este trabajo, para obtener la “tasa de afiliación”, se relaciona la cantidad de trabajadores a los que la empresa le descuenta la cuota de afiliación sindical con el universo de trabajadores representados por la encuesta.

En síntesis, se considera que un trabajador se encuentra afiliado a un sindicato si se cumplen dos condiciones de manera simultánea. En primer lugar, si el trabajador aporta al sindicato la cuota de afiliación. En segundo, si es el empleador el que actúa como agente de retención de esta cuota de afiliación sindical, para luego transferirla al sindicato. Esta definición pretende excluir a aquellos casos en los que el trabajador, voluntariamente, sin la intermediación de la empresa, aporta una parte de sus ingresos al sindicato. Este es el caso de quienes pertenecen a otra central sindical nacional en la Argentina, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que entre sus afiliados incluye a los desocupados y a los asalariados en condiciones irregulares de contratación.

Para interpretar correctamente los datos de la encuesta, debe tenerse presente que los mismos son significativos sólo para una parte del mundo del trabajo, la comprendida por los trabajadores asalariados registrados del sector privado, en establecimientos de la industria, comercio y servicios de más de diez ocupados, de los centros urbanos de Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran Tucumán. Es

<sup>7</sup> Desde 1997, los trabajadores pueden elegir una obra social diferente a la del sindicato al que pertenecen.

decir que quedan fuera del universo posible de ser encuestados las siguientes categorías de trabajadores:

- Trabajadores asalariados registrados en establecimientos de menos de diez ocupados.
- Trabajadores no registrados por sus empleadores en la seguridad social.
- Trabajadores del sector público.
- Trabajadores localizados fuera de los grandes centros urbanos relevados (es decir, quedan fuera del universo tanto los trabajadores de centros urbanos de menor tamaño –sólo se relevan los cinco mayores centros urbanos del país– como los trabajadores rurales y de explotaciones mineras).
- Trabajadores no asalariados.
- Trabajadores del servicio doméstico.

Teniendo presente lo anterior, de la relación de ambas dimensiones –afiliados sindicales y universo de trabajadores asalariados– se construye el dato de tasa de afiliación sindical. Como se mencionó oportunamente, las exclusiones de dichas categorías limitan las comparaciones que se puedan realizar con datos provenientes de otras fuentes, sean nacionales o internacionales.

En síntesis, debe considerarse:

- El alcance geográfico e institucional de esta encuesta (trabajadores registrados en empresas de más de diez ocupados de los cinco principales centros urbanos del país).
- La unidad de análisis de la encuesta (empresas).
- La definición operacional de “afiliación” (trabajadores a los cuales las empresas aplican un descuento del salario como cuota de afiliación sindical).

En contraste con la EIL, la ETE utiliza como fuente de información a los propios trabajadores en su lugar de trabajo. Algunos trabajadores consideran que están afiliados, ya que realizan algún aporte, aún cuando no lo están. Es que en ciertos casos, el aporte no corresponde propiamente al de afiliación sindical (puede tratarse de la cuota de solidaridad o de algún seguro contemplado en la normativa). Sin embargo, aunque los datos de afiliación sindical de la ETE efectuada en 2005 arrojaron cifras similares a la EIL en 2006, como se mostrará más adelante, la misma encuesta reveló que una fracción no menor de los trabajadores encuestados desconocía su situación frente a la negociación colectiva (cobertura de la negociación colectiva y convenio colectivo en aplicación).

## **2.1. Otras fuentes sobre afiliación sindical en la Argentina**

### *2.1.1. La tasa de afiliación a partir de registros administrativos*

La fuente de información que más se ha utilizado para construir el dato de afiliación en la Argentina es la que surge de los datos suministrados por los sindicatos. Las estadísticas se construyen con datos de los padrones de afiliados brindados por los sindicatos



con personería e inscripción gremial. También de los datos recopilados en los congresos de la CGT y de los registros provenientes de los procesos electorales.

Según un estudio de la OIT (reseñado en Lamadrid y Orsatti, 1991) el registro administrativo de la información aportada por el sindicato produce dos tipos de efectos contradictorios sobre el resultado estadístico, a causa de la relación que se establece entre las organizaciones gremiales de mayor y menor grado. Por un lado, hacia la *sobreestimación* del número de afiliados, por cuanto el número de delegados gremiales enviados al congreso de la Confederación de Trabajadores (CGT) guarda relación proporcional con el número de afiliados al sindicato. Algunos atenuantes de la sobreestimación que permitirían ajustar el dato se presentan en las circunstancias asociadas a los procesos electorales de los sindicatos, por la presencia de veedores gubernamentales o por la confluencia de listas opositoras que actúan unas frente a otras como órganos de contralor. Por otro lado, se observa una tendencia hacia la *subestimación* del número de afiliados originada en la declaración de los aportes de la cuota de afiliación de cada sindicato con la entidad gremial de segundo o tercer grado en la que se encuentre asociado.

Sin embargo, Feldman (1991), al cotejar la declaración de los sindicatos a la administración del trabajo con la información que proviene de los padrones de los procesos electorales, encuentra que los datos se ajustan con bastante exactitud unos con otros y, por lo tanto, es posible inferir que son confiables.

### 2.1.2. La tasa de afiliación a partir de encuestas de hogares

La segunda fuente de información, menos utilizada, sobre la que se ha construido el dato de afiliación sindical son las encuestas de hogares. El proceso consiste en seleccionar, por algún procedimiento estadístico, una muestra de hogares a partir de la cual se analizan distintos aspectos de las condiciones socioeconómicas y demográficas de sus habitantes. Existen dos encuestas realizadas en hogares, en las que quien responde es un informante del hogar que puede ser o no el trabajador afiliado. Ambas incluyeron en sus cuestionarios una pregunta sobre afiliación sindical. La primera es un módulo especial en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), cuyo objetivo es analizar los determinantes sobre precariedad laboral. Fue elaborada por el INDEC en 1990, y la pregunta referida a afiliación sindical consiste en saber si a los habitantes de los hogares ocupados se les descuenta parte de su salario en concepto de afiliado sindical o se les realizan descuentos por cuota de afiliación sindical.

La segunda es la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)<sup>8</sup> que fue llevada a cabo por el SIEMPRO en 2001. La medición tuvo como objetivo abordar la caracterización de las condiciones de vida de la población y la pregunta sobre afiliación se refiere a si al encuestado le hacen descuentos por cuota sindical.

En virtud de sus amplios objetivos, en estas encuestas la determinación de la afiliación sindical puede estimarse muy parcialmente, en el marco de una gran cantidad de preguntas acerca de otras temáticas.

Marshall y Groisman (2005), basándose en ambas encuestas, estiman la tasa de

<sup>8</sup> El universo de la muestra abarcó a la población residente en localidades de 5 mil o más habitantes y representó al 96% de la población urbana del país.

afiliación sindical, analizan sus características distintivas y la evolución en los años extremos de la década del noventa<sup>9</sup>. Estos autores limitan el universo de análisis al Gran Buenos Aires (GBA) y restringen el estudio para los *asalariados registrados* en el sistema de la seguridad social. Tal como lo señalan, la fuente de información aplicada al estudio de la sindicalización tiene dos tipos de limitaciones que pueden llevar a conclusiones erróneas. El primero, vinculado con la persona encargada de responder el cuestionario, ya que este tipo de encuestas no siempre son respondidas por los trabajadores a los que les realizan algún descuento, sino por el informante del hogar, quien puede desconocer la situación del trabajador y así ampliar el margen de error.

El segundo problema se debe a la formulación de la pregunta sobre sindicalización. Esta cuestión, de carácter metodológico, corresponde a la confusión que genera la pregunta sobre afiliación sindical, teniendo en cuenta que existen diferentes tipos de aportes de los asalariados registrados a los sindicatos, como se mencionó anteriormente. En ambas encuestas, la pregunta sólo indaga sobre el aporte o descuento por “cuota sindical”, y probablemente no sea posible discriminar claramente entre la cuota de afiliación al sindicato, la cuota de solidaridad establecida en el convenio colectivo o el aporte a la obra social sindical.

### 3. TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL

#### 3.1. Principales resultados de la EIL

Los datos que se presentan a continuación surgen del relevamiento que se llevó a cabo durante el mes de septiembre de 2006. La muestra comprende 1.553 empresas, representativas de un universo total de 53.038 empresas que emplean a 2.450.400 asalariados. De la muestra considerada, 826 empresas corresponden al Gran Buenos Aires, representativas de 39.554 empresas que emplean a 1.976.381 asalariados. El resto de la muestra lo componen 727 empresas, que corresponde a los aglomerados del interior del país (Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Mendoza y Gran Tucumán) y son representativas de 13.484 empresas que emplean a 474.019 asalariados.

Los resultados obtenidos sobre la tasa de afiliación sindical de 2006 indican que se ubicó levemente por encima del nivel de 2005. Según los datos relevados, sobre el universo de trabajadores potencialmente sindicalizables, en las empresas no agrícolas de diez y más ocupados de los cinco aglomerados cubiertos, hubo un 39,7% de trabajadores afiliados a un sindicato en 2006 (mientras que ese porcentaje fue del 37% en 2005)<sup>10</sup>. En términos del significado estadístico no es posible confirmar una tendencia ascendente de la tasa de afiliación sindical pero sí de su estabilidad respecto a 2005.

La persistencia de la tasa de afiliación sindical en las encuestas llevadas a cabo en 2005 y 2006 permite realizar una serie de constataciones con respecto al protagonismo de los sindicatos en la situación socioeconómica actual.

<sup>9</sup> Estos autores estimaron la tasa de sindicalización, sobre el total de asalariados, en un 49% en 1990 y un 42% en 2001.

<sup>10</sup> Como se mencionó, este dato coincide con el resultado obtenido en la Encuesta de Trabajadores (ETE) realizada por el MTEySS en 2005 a trabajadores en su lugar de trabajo. Según la ETE, la afiliación sindical alcanza un porcentaje del 37,6% del total de la población comprendida en la muestra.

Por una parte, en un contexto de altas tasas de crecimiento económico, los indicadores del mercado de trabajo se han recuperado significativamente luego del deterioro sufrido con la caída del plan de convertibilidad en 2001-2002. Desde entonces, se ha recuperado el empleo y la desocupación se ha reducido permanentemente, hasta alcanzar la cifra de un dígito como en la actualidad (del 20,4% de la PEA en el primer trimestre de 2003 al 8,5 en el segundo trimestre de 2007).

La recuperación del empleo contrasta con las características que tuvo en la fase de expansión de la economía en los noventa. La década pasada, signada por procesos de ajuste, privatizaciones y reestructuración productiva, adquirió principalmente la forma de empleo precario, asalariado informal y/o no registrado o no asalariado por cuenta propia.

Desde 2003, se verifica un crecimiento del empleo que, en especial a partir de 2005, responde predominantemente a la característica de empleo registrado, amparado por el convenio colectivo y la legislación laboral, modificándose así la tendencia que se había observado hasta entonces. Este proceso ha llevado a algunos autores a postular que se trata de un nuevo régimen de empleo. "En los últimos años, el empleo registrado aumentó, el no registrado se estancó (del 49,7% de los asalariados en el tercer trimestre de 2003 al 41,6% en el primer trimestre de 2007) y comenzó a descender muy lentamente, como proporción del empleo asalariado total. En conjunto, estos comportamientos permiten divisar un panorama de expansión de la tasa de afiliación sindical (Novick y Palomino, 2007).

En síntesis, en este contexto de crecimiento del empleo registrado y de no descenso de la tasa de afiliación sindical en el universo de asalariados representados por la encuesta, cabe concluir que se verifica la ampliación del número efectivo de los trabajadores afiliados al sindicato.

Si bien este dato de afiliación no es comparable con las fuentes nacionales mencionadas, como ya se indicó, ni con fuentes internacionales sobre afiliación que en algunos casos agregan el sector público o presentan una estructura ocupacional diferente a la de la Argentina en cuanto a trabajadores registrados o no registrados, un conjunto de investigaciones recientes señalan una caída en la tasa de sindicalización en una serie de países, cuya densidad sindical se estima en 23%<sup>11</sup> (Visser, 2006; Frege, 2006; Triomphe, 2007<sup>12</sup>).

Entre estos autores, el estudio de Visser (2006)<sup>13</sup> realizado sobre sindicatos de 24 países confirma esta tendencia a la declinación de la tasa de afiliación. El estudio

<sup>11</sup> Si la densidad se calcula por regiones, Rusia tiene la mayor (equivalente al 58%), seguida por China (42%), Europa (26%), Sudamérica (25%), África (16%), Norteamérica (13%) y Asia (10%). La cantidad de afiliados en el mundo se estima en alrededor de 320 millones de personas (OIT, según Frege, 2006).

<sup>12</sup> Por su parte, a diferencia de los datos de Visser (2006), Triomphe (2007) reconoce que en el último año en Suecia se han registrado 400 mil afiliados menos. Atribuye esta caída a las reformas implementadas por el gobierno conservador. En Francia, según una publicación de Dominique Labbe, se afirma que tanto la Confédération Générale du Travail (CGT) como la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) se encuentran en los niveles de afiliación más bajos de toda su historia.

<sup>13</sup> Estudia la tasa de afiliación sindical en un conjunto de países, presentando estimaciones sobre la base de la totalidad de los trabajadores, excluyendo las siguientes categorías: desempleados, cuentapropistas, estudiantes plenos, pensionados, discapacitados y los que no forman parte del mercado de trabajo. Se han utilizado preferentemente los datos de encuestas, pero cuando ello no fue posible se recurrió a los datos administrativos, que fueron ajustados para compatibilizar las definiciones y la cobertura (Visser, 2006).

comprende principalmente a los países integrantes de la Unión Europea, algunos países asiáticos (Japón y Corea), otros de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y Estados Unidos y Canadá, por América del Norte. Concluye que entre 1990 y 2003 se reduce el número absoluto de trabajadores afiliados en 18 países y que la tasa de afiliación sindical disminuye en 21 de los 24 países analizados. Las caídas de la tasa son de distinta magnitud, pero la tendencia es similar. Por ejemplo, en Francia la tasa se reduce del 10 al 8%, en Alemania del 31 al 22%, en Estados Unidos del 15,5 al 12%, entre otros casos. Aunque la tasa de afiliación en la Unión Europea, calculada en un 26%, es el doble que en Estados Unidos (12,4%), Visser estima que en la medida en que se incorporen los nuevos países del Este europeo a la Unión Europea es probable que los datos tiendan a converger hacia la baja. Particularmente, el descenso se concentra en todas las ramas del sector privado y mantiene la tasa de afiliación en niveles relativamente altos en el sector público. Finalmente, sólo en los países de Europa del Norte (Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca), también contrariamente a la tendencia general, se verifica un crecimiento de la tasa de afiliación entre 1970 y 2003<sup>14</sup>, vinculado –como posible explicación– con la administración sindical de los programas de desempleo.

### 3.2. La expansión de la afiliación y los factores que la estimulan

La encuesta sobre relaciones laborales ha permitido relevar otras variables que posibilitan identificar factores que inciden en la afiliación sindical en las empresas.

#### *Afiliación sindical según tamaño del establecimiento*

El *tamaño de la empresa* resulta ser un factor determinante de la presencia sindical. La probabilidad de encontrar afiliados en las empresas grandes (85%) es mayor que en las medianas (71%) y en las pequeñas (63%). Por lo tanto, se constata que la presencia de afiliados sindicales en las empresas *augmenta* a medida que crece la dotación de los planteles, como se observa en el Gráfico 1.

El dato que se destaca es el crecimiento de la proporción de pequeñas empresas con afiliados al sindicato, que pasó del 53% en 2005 al porcentaje actual, 63%.

Asimismo, si se analiza la presencia sindical por establecimiento, se evidencia que en las pequeñas empresas un 44,3% del personal está afiliado, mientras que en las grandes sólo el 39% afirma estarlo.

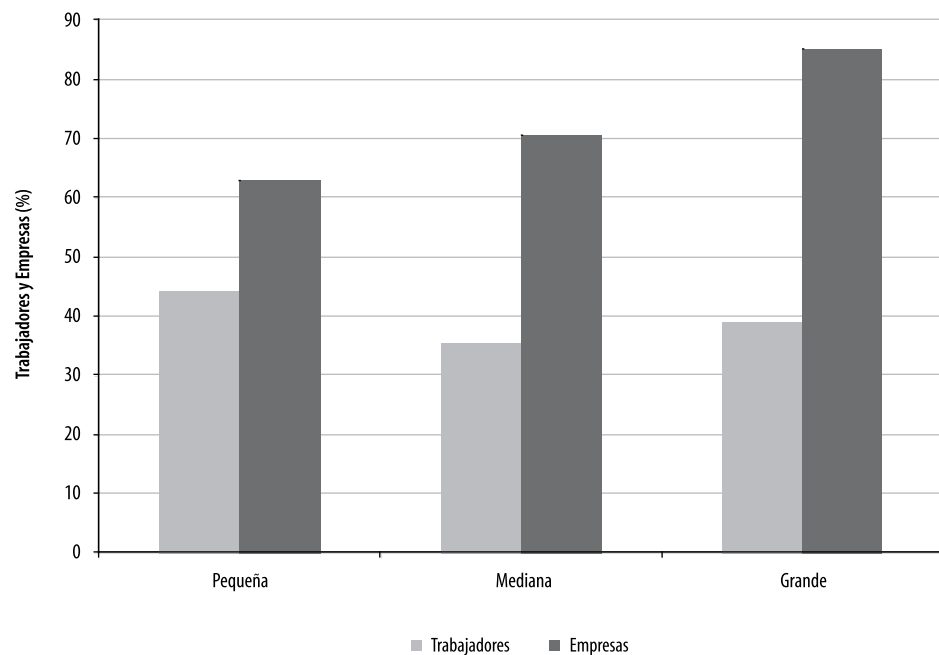
Estos resultados deben interpretarse en sentido contrario al que predice la literatura. Según exponen algunos autores (Feldman, 1991), la posibilidad de afiliación de trabajadores presenta más dificultades en los establecimientos de menor tamaño, ya que estos generan condiciones menos propicias para que los trabajadores manifiesten su adhesión a la entidad gremial que los representa.

Sin embargo, una explicación de este crecimiento de la tasa de afiliación en las pequeñas empresas puede asociarse a factores endógenos que afectan la sindicalización. En este sentido, Chrysanthou (2007) sostiene que un trabajador optará por afiliarse a un sindicato si puede beneficiarse de incentivos privados que sólo benefician a

<sup>14</sup> Entre 1970 y 2003, en Finlandia la tasa crece el 22,8%, en Suecia el 10,3% y en Dinamarca el 10,1%. Tomando el conjunto de estos países, la tasa de afiliación supera el 70% (Visser, 2006).

## GRÁFICO 1

Trabajadores afiliados y empresas con afiliados según tamaño de la dotación, agosto de 2006 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MRL de la EIL, 2005 y 2006.

los trabajadores sindicalizados<sup>15</sup>. Así, las obras sociales y la provisión de servicios de esparcimiento o de capacitación se convertirían en incentivos para la afiliación de los trabajadores de las pequeñas empresas, sustituyendo la ausencia de representantes gremiales, característica en este tipo de empresas (Marshall, 2006).

### *Afiliación según rama de actividad*

En el Gráfico 2, se observa que la sindicalización difiere según la *rama de actividad*. En 2006, las ramas de actividad con mayor afiliación no presentaron prácticamente diferencias: industria manufacturera (48,8%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (48,3%); y construcción (48,2%). Luego se ubica la rama de comercio, restaurantes y hoteles (45,2%) y por último, dos ramas de menor afiliación: servicios financieros y a las empresas (28,5%) y servicios comunales, sociales y personales (26,5%). Teniendo en cuenta algunos factores exógenos que afectan a la sindicalización como el cambio en la estructura y composición del empleo, puede reconocerse en esta variable la influencia de dichos factores. Es notable el dinamismo de los sectores comercio, restaurantes y hoteles y construcción, ramas donde la capacidad de movilización de los sindicatos es reducida, en particular porque las características del proceso de trabajo en estos sectores no estimulan la sindicalización. Los casos de

<sup>15</sup> Básicamente, la protección contra el despido injustificado, la discriminación contra un grupo étnico minoritario, procedimientos de queja, planes de pensión y la implementación de acuerdos en períodos recesivos que no sean nocivos para los trabajadores.

estos sectores, en especial de la construcción, presentan tasas de afiliación sindical similares al sector industrial.

En este último, se verifica una gran expansión de la actividad, el incremento en la demanda de insumos, la ampliación de las dotaciones de personal en las empresas y en la creación de nuevas firmas. Probablemente, este elevado nivel de afiliación se verifique sólo en el subsector más formal constituido por las grandes obras y proyectos de obra pública, aunque no es posible afirmarlo con esta encuesta.

#### *Afiliación según el lugar geográfico*

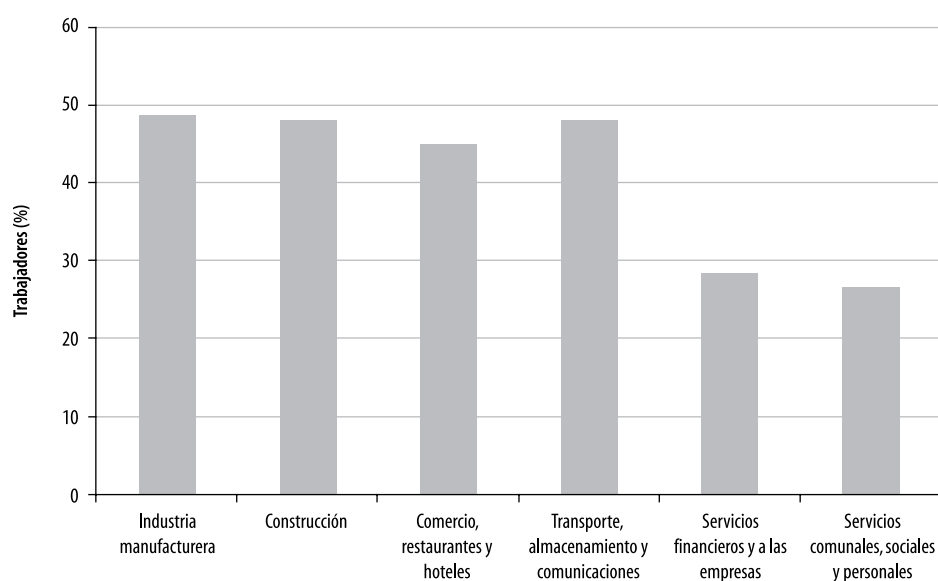
La expansión de la afiliación sindical también es observable a través de factores como el *geográfico*. Las diferencias regionales entre el GBA y el interior se manifiestan en el Gráfico 3, mostrando diferencias significativas en el comportamiento de la afiliación sindical.

Tanto en 2005 como en 2006, la proporción de trabajadores sindicalizados en el interior resulta más elevada que en el Área del Gran Buenos Aires. En el interior, en 2006, la tasa de sindicalización se ubicó en el 51%, mientras que para el mismo año en el GBA fue de un 37%, lo que en términos estadísticos representa una diferencia sustancial. Por otra parte, la proporción de empresas que emplean trabajadores afiliados al sindicato también resultó mayor en el interior que en el GBA.

Asimismo, los datos totales de 2006 indican que el 65% de las empresas ocupa al menos un trabajador afiliado a un sindicato, porcentaje que resulta muy superior al 56% de 2005 (Palomino, 2005). Este aumento es más notorio en el GBA, ya que es en este aglomerado que las empresas con afiliados sindicales aumentaron significativamente entre 2005 y 2006, pasando del 51 al 63%, y en el interior se mantuvieron estables.

## **GRÁFICO 2**

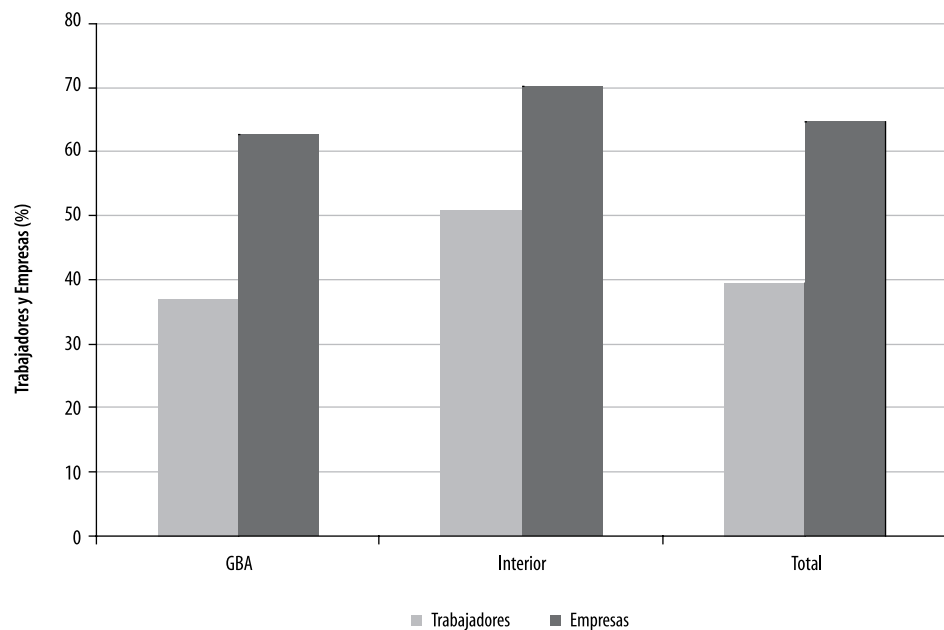
Trabajadores afiliados según rama de actividad, agosto de 2006 (en %)



*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del MRL de la EIL, 2005 y 2006.

### GRÁFICO 3

Trabajadores afiliados y empresas con afiliados según ubicación geográfica, agosto de 2006 (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MRL de la EIL, 2005 y 2006.

Las diferencias interregionales ofrecen posibles líneas de análisis para emprender investigaciones en el futuro, lo que permitiría profundizar los conocimientos sobre el rol de los sindicatos y la interacción de estos con sus afiliados de manera diferenciada por región geográfica en el contexto económico actual.

#### *Participación y presencia sindical*

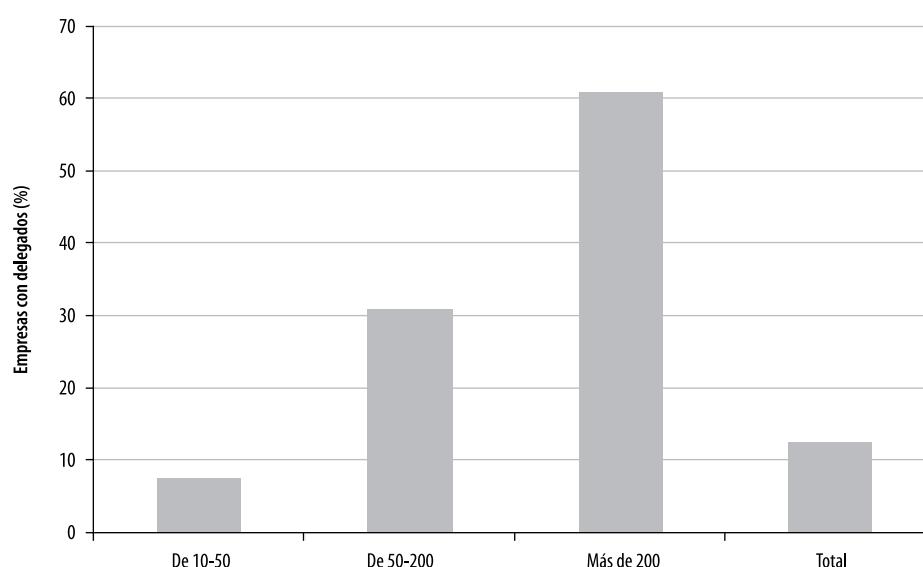
Ahora bien, si se analiza el tamaño de las empresas según los *delegados sindicales*, son sustanciales las diferencias en función del tamaño de las empresas: cuanto más grande es la empresa, mayor porcentaje de delegados –61,1% en empresas grandes, 31% en empresas medianas y 7,5% en pequeñas–, como se observa en el Gráfico 4. Dicha tendencia replica lo expresado en la variable sobre tamaño de las empresas y afiliación sindical. La presencia de delegados gremiales en las empresas puede facilitar o estimular la sindicalización, ya que representan simultáneamente factores endógenos (estrategias de reclutamiento) y exógenos (estrategias empresariales) que afectan la afiliación. Habermas (citado por Marshall y Groisman, 2005) visualiza la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo como factor de presión hacia la afiliación y como medio de socialización, que interioriza al trabajador con la importancia de la acción colectiva en general y de los sindicatos en particular.

Sin embargo, el total de empresas con delegados es sólo de un 12%, cifra idéntica a la obtenida en 2005 aunque, como se hizo mención, existen diferencias por tamaño.

Todas las empresas incluidas en la muestra de la encuesta están habilitadas para

#### GRÁFICO 4

Porcentaje de empresas con presencia de delegados sindicales, por tamaño de los establecimientos, agosto de 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MRL de la EIL, 2005 y 2006.

realizar elecciones y designar a los representantes de los trabajadores de acuerdo a la normativa sindical<sup>16</sup>. Por lo tanto, la afiliación sindical en empresas sin delegados podría ser explicada por la participación del sindicato fuera de la planta en otras actividades (negociación colectiva, negociación salarial, movilización sindical, etc.).

Por último, las empresas fueron consultadas sobre las actividades sindicales que desarrollaron los sindicatos, como se describe en el Cuadro 1.

Se observa que un 20% de las empresas registró algún tipo de actividad sindical en el establecimiento en el año 2006. Predominó la primera forma de participación de los sindicatos: el 16% de las empresas enfrentó demandas de *solicitud de información* sobre el personal. Esta actividad es la que se relaciona fundamentalmente con la *función de inspección* del sindicato, que incluye las tareas de verificar el pago de los empresarios de las cuotas de afiliación y obra social. Principalmente se advierte esta forma de intervención en diversos gremios de la industria (mecánicos, carne, etc.), en comercio y gastronómicos, construcción, docentes y sanidad. Las otras formas de intervención sindical adquirieron menor peso en comparación con lo anterior. Por ejemplo, la intervención por problemas o incidentes sólo alcanzó al 4% de las empresas y la intervención en conflictos o reclamos, al 3%.

<sup>16</sup> La normativa argentina establece la regulación de la representación sindical de trabajadores en las empresas. El número de representantes mínimos por establecimiento se determina en función del tamaño de la dotación. Los establecimientos que tienen entre 10 y 50 trabajadores pueden contar como mínimo con un representante; en los de 51 a 100, dos representantes; y en los de 101 y más, un representante más por cada 100 trabajadores. Este número mínimo de representantes sindicales puede ser alterado en función de las normas que se acuerden en los convenios colectivos de trabajo o estatutos respectivos de los establecimientos.



## CUADRO 1

Participación sindical en las empresas, agosto de 2006

Forma de intervención sindical	Empresas con actividad sindical (%)
Solicitud de información sobre el personal (verificación de pago de cuotas de afiliación y obra social, sanciones y/o suspensiones del personal, etc.)	16
Intervención por problemas o incidentes (sanciones, ascensos, liquidación de sueldos y jornada de trabajo, entre otras)	4
Participación en comisiones mixtas (condiciones de trabajo, higiene y seguridad, competencias laborales y encuadramiento de trabajadores en las categorías profesionales)	1
Intervención en conflictos o reclamos	3
Otras formas de intervención	1
Empresas con intervención	20

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MRL de la EIL, 2005 y 2006.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio fue mostrar la expansión de la afiliación sindical durante 2006 a la luz de los datos obtenidos en el MRL de la EIL. El aumento de la afiliación sindical fue coherente también con la incorporación de otras variables como el tamaño de las empresas, donde se constató que la presencia de afiliados sindicales aumenta a medida que crece la dotación de los planteles. Los datos totales de 2006 mostraron que el 65% de las empresas ocupa al menos un trabajador afiliado a un sindicato, porcentaje que resultó muy superior al 56% de 2005.

Otro aspecto relevante fue el análisis transversal de la afiliación a nivel sectorial, que permitió identificar que sectores como comercio y construcción mostraron tasas de afiliación sindical similares al sector industrial, tradicionalmente receptor de las mayores tasas de afiliación.

A su vez, se han descripto una serie de factores que afectan la afiliación sindical.

Los factores *exógenos* (en el sentido de que excede a los sindicatos y sus estrategias la posibilidad de aumentar el número de afiliados –por ejemplo, cuestiones de orden político o institucional, ciclos económicos, etc.) y *endógenos* (en el sentido de que se atribuye a los sindicatos y sus estrategias de reclutamiento o campañas de afiliación la responsabilidad de aumentar el número de afiliados).

Ambos factores permiten explicar la expansión de la afiliación en el caso argentino, aunque con predominancia de los exógenos. Entre ellos se destaca el retorno de los sindicatos a la escena pública asociada al crecimiento económico y el incremento del

empleo registrado en los últimos cinco años, en el marco de un nuevo rol del Estado como regulador del mercado. En tanto, dentro de los factores endógenos se observa un crecimiento de la proporción de grandes empresas con delegados gremiales. Asimismo, es de destacar que en las pequeñas empresas se verifica una creciente cantidad de afiliados, lo que parecería estar relacionado con el tipo y cantidad de prestaciones sociales que ofrecen los sindicatos. Si bien las negociaciones colectivas salariales y los conflictos laborales no han sido tema de esta investigación, no debe desconocerse que estas acciones colectivas también promueven la afiliación.

Esta tendencia de expansión de la afiliación contrasta con la tendencia a la baja de la sindicalización en Estados Unidos y la Unión Europea. Según se pudo comparar con datos obtenidos de estudios recientes realizados en países industrializados, en líneas generales, se verifica que países con sistemas de relaciones laborales estables por largo tiempo han experimentado una continua caída en la tasa de sindicalización. Esta caída se inicia a fines de los setenta y se profundiza en los ochenta y noventa, en especial en el sector privado de la economía.

En cuanto a las fuentes utilizadas (encuestas-registros), se han señalado las disponibles a nivel nacional e internacional, los problemas o limitaciones metodológicas para definir afiliación sindical, los problemas de interpretación de los datos y las dificultades de estandarizar información a los efectos de hacerla comparable.

Cabe mencionar entonces, las ventajas de este tipo de encuesta (MRL). En primer lugar, la unidad de análisis se focaliza en las empresas. Esto garantiza la confiabilidad de los datos, ya que ellas son los agentes de retención de los aportes de los trabajadores frente al sindicato. En segundo lugar, es una encuesta diseñada con la finalidad específica de interiorizarse en el conocimiento de las relaciones laborales y, especialmente, en el rol de los sindicatos. En tercer lugar, está prevista su continuidad y la posibilidad de efectuar comparaciones en el futuro.

Finalmente, como se ha mencionado, este documento inaugura el primero de una serie de tres artículos que trabajarán los bloques restantes del MRL en la EIL: la negociación colectiva y la conflictividad laboral.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, P.; EDWARDS, T.; COLLING, T.; FERNER, A. et al. 2005 "Unraveling home and host country effects: an investigation of the HR policies of an American multinational in four European countries" en *Industrial Relations Journal*, Vol. 44, Nº 2.
- ANNESLEY, C. 2006 "Verdi and trade union revitalisation in Germany" en *Industrial Relations Journal*, UK.
- AUYERO, J. 2002 "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Nº 166, julio-septiembre.
- BAIN, G.S. Y ELSHEIKH, F. 1976 *Union growth and the business cycle* (Oxford: Blackwell).
- BAIN, G.S. Y PRINCE, R. 1983 "The determinants of union growth" en Mc Carthy, W.E.J. (ed.) *Trade unions* (Harmonsworth: Pelican).
- CARTER, B. 2004 "State restructuring and union renewal: the case of the National Union of Teachers" en *Work Employment and Society*, UK.
- CERRUTI COSTA, L.B. 1957 *El sindicalismo, las masas y el poder* (Buenos Aires: Trafac).
- CORNFIELD, D. 2006, "Tendencias mundiales recientes en sociología del trabajo" en De la Garza (comp.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. (México DF: Ed Antropos, UAM-I).
- CREGAN, C. Y JONSON, S. 1990, "An industrial relation approach to the free rider problem: young people and Trade Union Membership in UK" *British Journal of Industrial Relations* Vol. 28, Nº 1.
- CHRYSANTHOU, G. 2007 "Determinants of trade union membership in Great Britain during 1991-2003" en *Discussion Papers in Economics* (University of York) Nº 2007/01.
- DISNEY, R. 1990 "Explanations of the decline in trade union density in Britain: an appraisal" en *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 28, Nº 2, julio.
- DOYÓN, L.M. 1975 "El crecimiento sindical bajo el peronismo" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 15, Nº 57.
- DUNNING, J.H. 1998 *American investment in British manufacturing* (Londres: Routledge).
- EDWARDS, T. Y FERNER, A. 2002 "The renewed 'American Challenge': a review of employment practice in U.S. multinationals" en *Industrial Relations Journal*, Vol. 33, Nº 2.
- FELDMAN, S. 1991 "Tendencia de la sindicalización en Argentina" en *Revista ASET* (Buenos Aires) Nº 2.
- FREEMAN, R. 2007 "Labour market institutions around the world" en *National Bureau of Economic Research* (California).
- FREEMAN, R. Y PELLETIER, J. 1990 "The impact of industrial relations legislation on British Union density" en *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 28, Nº 2, julio.
- FREGE, C. 2006 "International trends in unionization" en Morley, M.; Gunnigle, P. y Collings, D. (comps.) *Global industrial relations* (Londres: Routledge).
- FREGE, C. Y KELLY, J. 2003 "Union revitalization strategies in comparative perspective" en *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, Nº 1.
- GODIO, J. 2000 *Historia del movimiento obrero argentino* (Buenos Aires: Corregidor) Tomo 2.
- HEERY, E. 2005 "Sources of change in trade unions" en *Work, Employment and Society*, Vol. 19, Nº 91.
- HEERY, E. 2006 "Equality bargaining: where, who, why?" en *Gender, Work and Organization*, Vol. 13, Nº 6, noviembre.
- HEERY, E. Y FREGE, C. 2006 "New actors in industrial relations" en *British Journal of Industrial Relations* (Londres) Vol. 44, Nº 4.
- HEERY, E. Y KELLY, J. 1994 "Professional, participative and managerial unionism: an interpretation of change in trade unions" en *Work, Employment & Society*, Vol. 8, Nº 1.
- HEERY, E.; KELLY, J. Y WADDINGTON, J. 2003 "Union revitalization in Britain" en *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, Nº 1.
- KELLY, J. 1998 *Rethinking industrial relations: mobilization, collectivism and long waves* (Londres: Routledge).
- LAMADRID, A. Y ORSATTI, A. 1991 "Una revisión de las medidas sobre tasa de sindicalización en Argentina" en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) Nº 2.

- LEVESQUE, CH. Y MURRAY, G. 2004 *El poder sindical y la economía mundial* (Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua).
- MARSHALL, A. 2006 "Afilación sindical e instituciones del trabajo: análisis comparativo" en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) N° 32.
- MARSHALL, A. 2007 "Afilación sindical e instituciones del trabajo" en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) Número Especial 25 Aniversario.
- MARSHALL, A. Y GROISMAN, F. 2005 "Sindicalización en la Argentina: análisis desde la perspectiva de los determinantes de la afiliación individual", VII Congreso de la Asociación Especialistas del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- MARSHALL, A. Y PERELMAN, L. 2002 "Estructura de la negociación colectiva en la Argentina: ¿avanzó la descentralización en los 90?" en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) N° 23.
- MARSHALL, A. Y PERELMAN, L. 2007 "Estrategias sindicales de afiliación: análisis exploratorio", VIII Congreso de la Asociación Especialistas del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- MASON, B. Y BAIN, P. 1993 "The determinants of trade union membership in Britain: a survey of the literature" en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46. N° 2, enero.
- MAYER, J.F. 2006 "Changes in relations between the State and independent unions? Mexico under the Fox Presidency" en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean*, Vol. 31, N° 61.
- METCALF, D. 2005 "Trade union trends" en Fernie, S. y Metcalf, D. (eds.) *British trade unions: resurgence or perdition?* (Londres: Routledge).
- MORLEY, M.; GUNNIGLE, P. Y COLLINGS, D. (comps.) 2006 *Global industrial relations* (Londres: Routledge).
- NOVICK, M. 2006 "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006" en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (Montevideo) N° 18.
- NOVICK, M. Y PALOMINO, H. 2007 "Sindicatos y movimientos sociales en la Argentina contemporánea" en *Economía Exterior*, N° 43.
- OLSON, M. 1971 *The logic of collective action: public goods and the Theory of Groups* (Harvard: Harvard Economic Studies).
- OSKARSSON, S. 2003 "Institutional explanations of union strength: an assessment" en *Politics & Society*, N° 39.
- PALOMINO, H. 2003 "Las experiencias actuales de autogestión en la Argentina. Entre la informalidad y la economía social" en *Revista Nueva Sociedad* (Caracas) N° 184.
- PALOMINO, H. 2005 "Las relaciones laborales en las empresas" en *Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios 3* (Buenos Aires: SSPTyEL-MTEySS).
- PERELMAN, L. 2006 "Sindicalización y obras sociales" en *Cuadernos del IDES*, N° 10.
- ROBINSON, I. 1998 "Neoliberal restructuring and union political power in Canada", mimeo.
- ROTONDARO, R. 1971 *Realidad y cambio en el sindicalismo* (Buenos Aires: Pleamar).
- TORRE, J.C. 1973 "La tasa de sindicalización en Argentina" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) N° 48.
- TRAJTEMBERG, D. 2005 "La negociación colectiva en 2005" en *Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios 4* (Buenos Aires: SSPTyEL-MTEySS).
- TRIOMPHE 2007 "Boletín estadístico de la Université européenne du travail", París, en: <www.metiseurope.eu>
- VISSE, J. 1995 "Trade unions from a comparative perspective" en Ruysseveldt, J.; Huiskamp, R. y Van Hoof, J. (eds.) *Comparative Industrial & Employment Relations*, (London: Sage). pp 37-68.
- VISSE, J. 2003 "Unions and unionism around the world" en Addison J.T. y Schnabel, C. (eds.) *International handbook of trade unions* (Cheltenham: Edward Elgar).
- VISSE, J. 2006 "Union membership statistics in 24 countries" en *Monthly Labor Review* (Cornell University).
- WALLERSTEIN, M. Y WESTERN, B. 2000 "Unions in decline? What has changed and why" en *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 3.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo es el resultado de una investigación<sup>1</sup> cuyo objetivo fue indagar acerca de las características y modalidades de las relaciones laborales informales predominantes actualmente en la industria de la construcción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires.

El concepto de informalidad alude a una realidad compleja, multifacética, que presenta cambios en el tiempo y según los contextos geográficos.

Las condiciones de precariedad en el mercado de trabajo se han generalizado y si a ellas se adiciona una situación de informalidad laboral, aumentan la vulnerabilidad y el riesgo, no sólo en las actividades laborales de los trabajadores sino también en la vida cotidiana de sus familias. El efecto de estas condiciones puede ser distinto de acuerdo al tipo y uso que los trabajadores hagan del capital social y cultural que hayan acumulado en su trayectoria social y ocupacional.

La relevancia de este estudio está dada por la importancia de la informalidad como relación laboral en el sector de la construcción, ya que es uno de los que presenta mayor porcentaje de trabajadores en la situación mencionada. Esta se da tanto en las unidades productivas existentes como dentro de las distintas categorías ocupacionales.

Se trató de una investigación exploratoria basada en una metodología cualitativa, utilizando la entrevista como principal medio de recolección de la información. Si bien la muestra no fue representativa de la población, se buscó que en ella estuvieran presentes los distintos actores<sup>2</sup> que intervienen en la industria de la construcción. En el caso de los trabajadores, se procuró reflejar parte de la heterogeneidad existente en dicho universo (categoría ocupacional, oficio, edad, nacionalidad y nivel de instrucción)<sup>3</sup>.

\* Estudio realizado por Ernesto Pastrana, Master en Sociología, profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (empastrana@uolsinectis.com.ar); Clide López, Lic. en Sociología de la Universidad Nacional de Buenos Aires (clidelopez@gmail.com); Verónica Di Francesco, Lic. y Profesora en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (vdfrancesco@arnet.com.ar). Se agradecen los comentarios y sugerencias del Arq. José Cargnel efectuados sobre el texto del artículo.

<sup>1</sup> Esta investigación se produjo en el marco de una consultoría realizada entre agosto y diciembre del año 2007 para el Proyecto "Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social", PNUD ARG/04/034, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

<sup>2</sup> Los asalariados formales e informales, los cuentapropistas, el empleador informal y la UPI, el empleador formal y la UPF, y los profesionales.

<sup>3</sup> Se efectuaron 31 entrevistas, de las cuales una fue realizada a un referente institucional, cuatro a empresarios de la construcción, cinco a profesionales (arquitectos, ingenieros, maestro mayor de obra), cinco a

Se entrevistaron trabajadores en las obras de construcción de vivienda unifamiliar, multifamiliar y las casas de los barrios privados o *countries*; también, en las edificaciones destinadas a usos, comerciales y profesionales. Los tipos de intervención comprendieron las obras nuevas, las de rehabilitación o ampliación, así como las de mantenimiento o reparación. Para abarcar la heterogeneidad y diversidad del sector se tomaron en cuenta: el tamaño de la obra, la dimensión de la empresa y la presencia relativa de empleo informal.

A partir de la sistematización y análisis de las opiniones vertidas y de las percepciones de los principales actores entrevistados, que desempeñan distintas funciones en el sector, se desarrollan los principales capítulos del presente artículo. En otras palabras, se expone el “imaginario” que los mismos tienen sin ser, necesariamente, contrastado por los autores con la realidad fáctica.

Los temas abordados en el artículo incluyen en primer término una caracterización del sector y del empleo. A continuación, a partir del análisis de las opiniones vertidas por los entrevistados, se explicitan los ámbitos específicos en los que predomina el trabajo informal y sus causas. Se colocó el acento en la caracterización de los procesos y lógicas más significativas de la conformación y el funcionamiento de las unidades económicas informales.

Finalmente, se expone una descripción de las trayectorias laborales y las condiciones de trabajo, junto al análisis del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene y las acciones que deberían desarrollar el Estado y otros actores con el objetivo de reducir el trabajo informal.

## **1. DEFINICIONES CONCEPTUALES Y EL MARCO LEGAL QUE REGULA LAS ACTIVIDADES DE LA CONSTRUCCIÓN**

Acorde con las definiciones conceptuales expuestas en un informe que analizó los resultados de la aplicación de un módulo de informalidad laboral de la Encuesta Permanente de Hogares (MTEySS/BM/INDEC, 2007), se distinguen dos tipos de unidades productivas, que se diferencian por las siguientes características:

- Unidad productiva formal (UPF): es aquella que cumple al menos con alguna de las normas tributarias, contables y laborales que rigen para la industria de la construcción.
- Unidad productiva informal (UPI): es aquella que incumple con la totalidad de las normas citadas.

---

contratistas y 16 a obreros. El promedio de edad de los trabajadores entrevistados es de 46 años, con una experiencia laboral en el sector que supera en la mayoría de los casos los diez años. Independientemente de la categoría ocupacional y del oficio, la mayoría de los trabajadores consultados han completado el nivel de educación primaria, salvo dos personas que finalizaron los estudios secundarios. En cuanto a la categoría ocupacional, se entrevistaron contratistas, oficiales, medio oficiales y peones de distintos oficios, tales como albañiles, plomeros y pintores. Otra de las características de los trabajadores de la construcción es la fuerte presencia de inmigrantes, tanto del interior del país como de países limítrofes. La principal causa que motivó el traslado hacia los centros urbanos fue la búsqueda de más y mejores oportunidades de trabajo e ingresos.

Asimismo, se distinguen tres tipos de categorías ocupacionales: el empleador, el cuentapropia y el asalariado.

- Empleador: las condiciones que organizan los procesos de trabajo en una obra se establecen en un contrato en el que se asigna la denominación de “contratista”<sup>4</sup> a la persona que conduce la unidad productiva que asume el carácter de contratista principal. Esta cumple la función de empleador con relación a las personas que trabajan a su cargo, y es quien asume la responsabilidad de la dirección de la intervención frente al “comitente” que es el propietario de la obra. El empleador puede ser:
  - *Formal*: es el que cumple con alguna de las regulaciones tributarias, contables y laborales que rigen para la industria de la construcción.
  - *Informal*: en oposición al anterior, es el que incumple con todas las regulaciones existentes.
- Trabajador por cuentapropia:
  - *Formal*: es aquel que desarrolla una actividad específica laboral para su propio emprendimiento económico o unidad productiva, cumpliendo con alguna de las normas que regulan sus actividades económicas y las obligaciones previsionales, pudiendo contratar uno o dos ayudantes para desarrollar su tarea.
  - *Informal*: es aquel que desarrolla una actividad laboral para su propio emprendimiento económico o unidad productiva, sin cumplir con las normas que regulan las actividades económicas, ni con las obligaciones previsionales.
- Asalariado:
  - *Formal*: se encuentra trabajando con la protección que establece la legislación laboral vigente.
  - *Informal*: se encuentra trabajando sin protección de la legislación laboral.

Todos los trabajadores que se desempeñan laboralmente en una UPI son informales por definición, independientemente de su categoría ocupacional. En cambio, en las UPF pueden encontrarse asalariados, subcontratistas y/o cuentapropistas registrados o no registrados.

En cuanto al marco legal, las distintas actividades que se desarrollan en el sector de la construcción están reguladas por la Ley N° 22.250 dictada en julio 1980 y la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 del año 1976.

La Ley 22.250 comprende a los empleadores de la industria de la construcción que ejecuten obras de ingeniería o arquitectura, los empleadores de las industrias o de las actividades complementarias o coadyuvantes de la construcción y los trabajadores dependientes de dichos empleadores. Respecto al régimen de preaviso y despido, dicha norma establece obligaciones diferentes de las previstas en la Ley de Contrato de Trabajo para los empleadores y los trabajadores. En el marco de la ley se creó un Fondo

<sup>4</sup> Se debe aclarar que en el caso de la industria de la construcción se denomina “subcontratistas” al resto de las empresas involucradas en el proceso de ejecución de una obra y que quedan subordinadas a las condiciones impuestas por el contratista.

de Cese Laboral<sup>5</sup>, y el organismo regulador fue el Registro Nacional de la Industria de la Construcción. En 1996, las funciones y servicios prestados por dicho registro fueron transferidos al Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), que funciona como ente autárquico en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, con competencia en todo el país<sup>6</sup>. En dicho registro se deben inscribir tanto el empleador como el trabajador.

Deben regirse por la Ley de Contrato de Trabajo, quedando exceptuados de la Ley 22.250, el personal de dirección, administrativo o profesional de las empresas de construcción o industrias complementarias, el propietario de un inmueble que no siendo empleador de la industria de la construcción construya, repare o modifique su vivienda individual y los trabajadores ocupados directamente por él a esos efectos, la administración pública nacional, provincial y municipal y, por último, las empresas del Estado.

Una especificación es necesaria: en el caso de los trabajos de obra efectuados en el domicilio del propietario, éste no tiene responsabilidad civil, comercial ni laboral si son llevados a cabo por una empresa, siempre y cuando la misma cumpla las obligaciones que tiene como tal. Por el contrario, cuando el dueño acuerda directamente con las personas que realizarán obras en su inmueble, asume la responsabilidad civil y comercial que corresponda, no así la laboral si los trabajadores les entregan las facturas por los servicios prestados.

## 2. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL EMPLEO

En comparación con otros sectores de la industria, el sector de la construcción presenta características distintivas que refieren a: la forma de organización del proceso de producción; la coexistencia de procedimientos industriales y tradicionales y de diversas especialidades que confluyen en una misma obra; y los tiempos de trabajo que involucra la producción, que no responde a la lógica de serialidad típica de otras industrias.

Según Marta Panaia (2004), es posible diferenciar por lo menos tres sistemas productivos: el tradicional, la construcción industrializada o semiindustrializada y la industrialización liviana de viviendas.

En relación con los mismos, en el caso específico de la Argentina, la construcción tradicional ha sido históricamente una industria que, con una baja inversión de capital, es capaz de convertirse en una importante generadora de empleo. Orienta su demanda tanto a trabajadores asalariados como no asalariados y personas en situación de ilegalidad –generalmente inmigrantes de países limítrofes– y se caracteriza por el predominio de bajos niveles de calificación de la mano de obra.

En este universo debemos incluir una importante franja de subcontratistas, que

<sup>5</sup> La Ley 22.250 establece que el empleador debe realizar un aporte mensual del 12% de la remuneración que perciba el trabajador en una cuenta a su nombre, durante el primer año de prestación de servicios. A partir del año de antigüedad, dicho aporte será del 8%. El trabajador dispondrá del dinero depositado en el Fondo de Cese Laboral al finalizar su relación laboral con el empleador. En caso de fallecimiento, sus descendientes se beneficiarán de este aporte.

<sup>6</sup> Dicho organismo está integrado por la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA).



mantienen procedimientos tradicionales de producción y lógicas paternalistas en la forma de conducción y realización de los trabajos.

Otra de las características que se destaca de dicho sistema es que la construcción se realiza *in situ*; se la conoce también como la “fábrica sin techo”. Es una industria de proceso variable, con gran autonomía de gestión, donde se utilizan tecnologías de proceso y de producto, se produce por proyecto y hay una baja composición orgánica de capital.

A diferencia de esta, la construcción industrializada y semiindustrializada, que se apoyan en la industria de los componentes, realizan trabajos de montaje en obra, utilizan tecnología de producto y de proceso para bienes de consumo y tecnología organizativa, y requieren mano de obra con mayor calificación, reduciendo el empleo de los no calificados. En tanto, en la construcción industrializada liviana (sistema de más reciente instalación), la vivienda se produce en fábrica y se arma *in situ*, utilizando un sistema de ensamblaje. Sus procedimientos productivos se hallan totalmente computarizados y la mano de obra que se demanda para realizar el armado recibe la capacitación apropiada para desarrollar funciones muy específicas.

El universo del sector de la construcción presenta una alta heterogeneidad interna y de atomización territorial, donde en un mismo proyecto y en la fabricación de un mismo producto se presentan lógicas empresarias diferentes (comercial, profesional y paternalista), predominando una u otra según el tipo de empresa, su tamaño y las características de la obra.

Asimismo, se trata de una industria fuertemente procíclica, que como ya se expuso anteriormente funciona como generador de empleo en períodos de crecimiento de la economía, produciendo una redistribución importante de la población y creando “cuencas de empleo”, que ante períodos de recesión pueden convertirse en “cuencas de desocupación” y de fuerte presión social (Panaia, 2004).

Otra característica que presenta actualmente la industria a nivel mundial es una relación inversa entre la distribución del empleo respecto a la distribución de la producción, siendo los países desarrollados los que concentran la mayor producción mundial de la industria con bajas tasas de empleo, en tanto lo opuesto se presenta en las naciones en vías de desarrollo<sup>7</sup>.

La preeminencia del sistema de contrataciones y subcontrataciones, modalidad que era una práctica habitual en países en desarrollo, hoy tiene vigencia en países desarrollados bajo la extensión del trabajo temporal, incidiendo en un cambio en las condiciones contractuales, que presentan una mayor flexibilización laboral. Este proceso permitió a las grandes empresas desligarse de ciertas responsabilidades vinculadas al trabajo directo en obra, concentrándose en las actividades de gestión y coordinación; un efecto de ello fue el aumento del número de empresas medianas y pequeñas y la existencia de menos empresas grandes en el sector.

Se presentan diferencias en cuanto a la gestión y la organización del trabajo relacionadas con la dimensión de las empresas. En empresas grandes, existe alta estabilidad y complejidad burocrática, una diferenciada estratificación y jerarquización de tareas, criterios definidos de selección y promoción personal. Por el contrario, en empresas

<sup>7</sup> Se estima que el universo de trabajadores de la construcción en el mundo asciende a 111 millones (OIT, 2001).

medianas y pequeñas prima la superposición de roles, criterios de selección de personal basados en la confianza y la recomendación, y una menor jerarquización técnica.

En la subcontratación la flexibilidad es alta y depende de las características del proyecto. En muchos casos, las empresas se limitan a mantener un número muy bajo de trabajadores de confianza calificados para los puestos clave y, eventualmente, contratan a otros de acuerdo a sus necesidades.

A continuación se presentan algunos datos cuantitativos que connotan la relevancia que adquiere en la sociedad la temática aquí abordada.

En el estudio sobre informalidad laboral ya mencionado, que se refiere a datos del segundo semestre de 2005, de los 5.300.000 trabajadores existentes en el Gran Buenos Aires, el 45% está en situación de informalidad laboral, independientemente del sector de actividad en el que se inserten. Sin embargo, la presencia de esta situación laboral es claramente diferencial por sector de actividad, siendo la industria de la construcción una de las que concentran los valores más altos en la economía.

En el caso específico del sector, el 71% de los asalariados son informales, y se distribuyen en las siguientes categorías respecto al total de los trabajadores dependientes: 53% se desempeñan laboralmente en unidades productivas informales, 12% trabajan en unidades productivas formales y, por último, 6% en unidades productivas sin que se especifique su condición de formalidad (MTEySS/BM/INDEC, 2007).

Los asalariados no registrados se concentran mayoritariamente en actividades que requieren hasta tres empleados. Sobre este punto, cabe mencionar que en la construcción no hay muchas obras nuevas que puedan ejecutarse con menos de tres obreros y se destaca que el peso de los trabajadores no registrados corresponde a “mejoras y reparaciones de vivienda” efectuadas especialmente en el domicilio del cliente.

Entre los trabajadores independientes (empleador o cuentapropista), la incidencia de la informalidad supera el 70% respecto del total que se desempeña en esa categoría ocupacional en la construcción. Otro indicador que debe ser señalado es que, si se considera el total de trabajadores independientes en la economía, el 21% de ellos desempeñan sus actividades en la rama aquí estudiada (MTEySS/BM/INDEC, 2007).

Con respecto a la ubicación geográfica, se observa que en la Argentina un 50,6% de los trabajadores de la construcción se desempeña laboralmente en el Gran Buenos Aires (MTEySS/BM/INDEC, 2007).

El porcentaje de empleo no registrado presenta claros signos de disminución a partir del año 2004, según las cifras publicadas en diversos informes de coyuntura efectuados por el IERIC (2007a) y los propios datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

### **3. EMPLEO E INFORMALIDAD DESDE LA MIRADA DE LOS DIFERENTES ACTORES**

Del análisis del material relevado en las entrevistas con los diferentes actores resulta pertinente destacar: los ámbitos en los que predomina el trabajo informal y sus causas; las lógicas predominantes en su constitución y su funcionamiento; ciertas características de las trayectorias laborales de los trabajadores; y las condiciones de seguridad e higiene en las que desarrollan su actividad.

### 3.1. Ámbitos en los que predomina el trabajo informal y sus causas

#### 3.1.1. *Dónde predomina el trabajo informal*

En el sector de la industria dedicado prioritariamente a la construcción de viviendas y locales comerciales en el ámbito privado, la magnitud de la presencia de trabajadores y unidades productivas informales varía, principalmente, de acuerdo al tipo de intervención, escala de la obra y área geográfica.

Las intervenciones destinadas a la reparación, remodelación o ampliación de inmuebles que, en su gran mayoría, se realizan en pequeña escala, y las tareas de poca complejidad que pueden ser efectuadas por trabajadores con escasa calificación muestran una mayor presencia de informalidad laboral.

En las obras de construcción de reducidas dimensiones es donde se observa, relativamente, la más importante concentración de trabajo informal en sus distintas modalidades. En especial, en las que se ejecutan en el interior de los domicilios. Situaciones que concentran el esquema de trabajo autogestionado y de pequeña escala, pero de gran motivación para changarines, medios oficiales y colocadores.

Por el contrario, es en la construcción de edificios de gran escala, realizados por grandes empresas, donde se verifican los mayores niveles de formalidad. No obstante, una cuestión a considerar, en el contexto de un creciente proceso de externalización que atraviesa el proceso productivo, es la informalidad en las subcontrataciones que realizan las mencionadas empresas. Generalmente, las primeras empresas contratadas revisten altos niveles de formalidad laboral y, al ir progresando en la terminación de las obras, se presentan mayores situaciones “grises” que luego pueden continuar hasta derivar en la predominancia de condiciones de trabajo directamente en “negro”.

Diferenciando por contexto geográfico, la presencia en el Gran Buenos Aires de trabajo informal es más significativa que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, en muchos casos en los barrios cerrados, al limitarse la entrada a los inspectores, se facilita la construcción de viviendas con trabajadores o unidades productivas informales.

#### 3.1.2. *Las condiciones del contexto y causas que facilitan o son funcionales a la existencia de trabajo informal*

En primer lugar fue mencionada la existencia de una conducta, extendida en amplios sectores de la sociedad, que induce al incumplimiento de las normas y leyes vigentes, siendo parte de ella la conducta empresarial de no respetar las regulaciones respecto a las relaciones laborales formales.

Los argumentos citados sobre las condiciones propias de los trabajadores refieren la existencia de una pérdida de conciencia del derecho a un trabajo digno que implica la formalidad y de capacitación en la formación para la inclusión social y productiva, en comparación con la realidad existente en otras coyunturas políticas y socioeconómicas del país. A esto se suma que, en un contexto de altas tasas de desempleo, tiende a aumentar el número de trabajadores en situación de informalidad, ya que la escasez de trabajo obliga a que un trabajador desocupado acepte las condiciones laborales unila-

terales que se le ofrezcan en el mercado, como bien muestran los datos del módulo de informalidad laboral de la EPH.

La peculiaridad de la actividad de la construcción en cuanto a la dispersión geográfica de los sitios de trabajo y, en consecuencia, de la mano de obra ocupada dificulta la acción colectiva de los trabajadores, ya que no están concentrados territorialmente. Esta acción colectiva también se percibe como obstaculizada por una falta de identidad laboral y de valorización positiva de su empleo, especialmente en aquellos trabajadores menos calificados.

Los bajos niveles de educación formal y de calificación laboral entre los trabajadores fueron mencionados como una causa que contribuye a limitar las posibilidades de incorporación a otros ámbitos del mercado laboral.

Los altos costos de las cargas sociales para pasar a un trabajador de informal a formal son también razones frecuentemente expuestas, e incluso se mencionó la práctica en empresas formales de la reducción de costos laborales mediante la incorporación de un porcentaje de asalariados en negro, corriendo el riesgo de la aplicación de sanciones si se llevara a cabo una inspección<sup>8</sup>. Esto desde luego es consistente con la presencia de una importante evasión impositiva de carácter general, en IVA y Ganancias, cuyo circuito se completa así con la evasión en el ámbito laboral.

Sin embargo, en contraposición con quienes sostienen que la formalización de los trabajadores implica altos costos y una disminución en la rentabilidad de las empresas, otros plantean que las posibilidades de formalización de las unidades productivas dependen de que desarrollen una estrategia empresarial planificada y eficiente, programando y previendo el desarrollo del sector, y asegurando la existencia de condiciones equitativas para la competencia en el conjunto del mercado.

El trabajo informal, que se concentra en el domicilio particular donde el propietario es el contratante, se produce en parte por las diferencias de precios que presentan los servicios de los trabajadores cuentapropistas y las UPI, en comparación con las empresas formales, unido al desconocimiento sobre los riesgos e implicancias económicas que acompañan esta forma de contratación.

Asimismo, los insuficientes y poco efectivos controles que realizan los organismos estatales de contralor y la escasa aplicación de las sanciones correspondientes a las infracciones –en especial en el Gran Buenos Aires– fueron otras de las causas mencionadas. Estas acciones de control y fiscalización se encuentran condicionadas por la dispersión geográfica de las construcciones; en muchos casos por su poca visibilidad y también por la corta duración de cierto tipo de obras y trabajos específicos.

### **3.2. Lógicas de constitución y de acción del trabajo informal**

Los intereses, conocimientos y percepciones propios de los distintos actores que desempeñan funciones diversas en la industria de la construcción definen las diferentes lógicas.

En los asalariados, el estatus formal o informal es decidido por el contratante, independientemente de la voluntad del trabajador. En su gran mayoría, los trabajadores

<sup>8</sup> Respecto a los costos de formalización de un obrero de la construcción, no hubo una estimación homogénea entre los entrevistados, variando entre el 25 y el 60% el aumento que implicaría respecto al salario que percibe un trabajador en negro. Un entrevistado aclaró que tener trabajadores en blanco supone tener una empresa formal, y que esto conlleva otras complejidades y costos.

manifiestan su preferencia por una relación laboral formal por las prestaciones asociadas a ella; sin embargo, frente a una oportunidad laboral, priorizan la obtención de un trabajo más que las condiciones de formalidad del mismo.

El ingreso y egreso de la formalidad es una constante en el sector, que los trabajadores consideran con cierta naturalidad. En algunos casos, los trabajadores no cuestionan tener el estatus de informalidad; por ejemplo, cuando el salario de bolsillo es mayor, cuando están cobrando una jubilación o pensión, cuando son beneficiarios de un programa social o por otros motivos. Entre los trabajadores registrados, es una práctica extendida realizar trabajos los fines de semana como independientes en condiciones de informalidad.

Al evaluar los trabajadores los beneficios y perjuicios de la informalidad laboral, predomina una mirada en la cual, si bien el trabajo en negro les permitiría obtener un mayor ingreso, también admiten que los riesgos son mayores, ya que no cuentan con Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) ni habitualmente con los elementos de seguridad necesarios como arneses, cascos, calzados especiales y otros. El trabajo registrado incluye todos los beneficios sociales, aportes jubilatorios, cobertura social, ART, fondo de desempleo, vacaciones y presentismo; todo lo cual es contrastado por el obrero al comparar la situación del trabajador formal e informal.

Los períodos de crecimiento y decrecimiento de la industria condicionan la continuidad y permanencia del trabajador en el mercado, en un sector donde además la temporalidad de la relación laboral es una característica vinculada al proceso de ejecución de obra. Estas situaciones adquieren una relevancia significativa en términos de inclusión y exclusión social cuando ocurren en contextos de altas tasas de desocupación.

El trabajador cuentapropista, quien tiene la opción de la inscripción como monotributista, para formalizar en parte su actividad interviene en el mercado de la construcción generalmente alternando la realización de trabajos de manera formal e informal según los requerimientos de quien le demanda sus servicios como trabajador.

En esta categoría laboral, a medida que el trabajador adquiere experiencia y relaciones, comienza a absorber mayor volumen de trabajo y se transforma en un contratista que, de acuerdo a la Ley 22.250, debería formalizar esta incipiente unidad productiva o, en el caso de trabajar directamente para el dueño de la vivienda, adecuarse a la normativa prevista en la Ley de Contrato de Trabajo.

Las diferencias entre los asalariados y el cuentapropista o el empleador son marcadas, ya que estos dos últimos poseen autonomía y capacidad de gestión; cuando se trata de un contratista, a las cualidades señaladas se agrega la capacidad de conducción de la cuadrilla de trabajo. La permanencia en el mercado laboral de los empleadores informales está, en cierta medida, asegurada porque poseen una mayor calificación producto de la experiencia; asimismo, al ser quienes tienen los contactos con los clientes, cuando hay menos demanda de trabajo ellos continúan en actividad, disminuyendo el número de trabajadores bajo su mando.

El ámbito de trabajo de un cuentapropista o empleador informal es, generalmente, en obras de dimensiones chicas o medianas, realizando intervenciones que varían entre la obra nueva y la refacción y/o ampliación, trabajando tanto para clientes particulares como para profesionales. En cuanto a los acuerdos que establecen con los clientes, se

presenta un presupuesto por trabajo terminado, que se va saldando a medida que avanza la ejecución de la obra; es de fundamental importancia para el contratista saber calcular la relación tiempo y costo del trabajo a efectuar, a fin de no tener que afrontar pérdidas y poder prevenir eventuales modificaciones del mercado.

En el caso de los contratistas que conforman una unidad productiva informal, las causas principales que manifiestan para la no formalización pueden sintetizarse en la discontinuidad laboral, el no requerimiento por parte del cliente del cumplimiento de la normativa vigente, sumado generalmente a la falta de supervisión de los organismos de control. A estas situaciones se agregan, por un lado, las dificultades que encuentran para poder adecuarse al marco legal, administrativo y tributario para funcionar como una unidad formal y, por otro, la convicción de que la formalización de la unidad productiva implicaría un aumento en el presupuesto final de obra que les quitaría competitividad. Es necesario aclarar que el contratista puede ser un monotributista que factura, aunque contrate trabajadores de manera informal.

A estas condiciones objetivas enunciadas se adicionan las percepciones subjetivas de los contratistas, respecto al desconocimiento de las “nuevas reglas de juego” asociadas a la formalidad que la unen a la necesidad de adquirir conocimientos específicos que ellos no tienen (contables, administrativos, tributarios, legales, de gestión, etc.). Se plantean la adquisición de estos conocimientos vinculándolos exclusivamente a la posesión de un mayor nivel de educación formal y no a la posibilidad de aprenderlos por otros medios.

Sin embargo, a pesar de estos motivos, los empleadores informales suelen reconocer que de continuar absorbiendo cada vez mayor cantidad de trabajo tendrán que registrarse, ya que a mayor crecimiento y visibilidad, mayor necesidad de formalizarse; pero mientras puedan, manifiestan su intención de seguir desarrollando la actividad de manera informal, porque dicha situación no representa un obstáculo para conseguir clientes y trabajo. Para desarrollar legalmente su trabajo deberían recurrir a los servicios de un contador que controle sus aportes y elabore sus balances. Ello implica un gasto en el porcentaje de facturación, es decir, una nueva carga que podría disminuir la competitividad de la UPI.

En la lógica de funcionamiento de una unidad productiva, la informalidad es una de las causas que le imponen un “techo” a su desarrollo, o al menos lo dificultan notablemente.

En el caso de las unidades productivas formales (UPF), la lógica predominante para actuar en el marco de la normativa laboral está principalmente relacionada con los márgenes de rentabilidad, las posibilidades de expandir la competencia en el mercado y el nivel de fiscalización y sanción de los organismos de control. Los empleadores son, por estas razones, los que deciden el nivel de cumplimiento total o parcial de la legislación laboral.

Una costumbre que parece ser bastante habitual es el pago de un *plus* en negro por encima del salario de convenio, sin que se efectúen las retenciones ni los aportes correspondientes, con el propósito de disminuir el costo de la mano de obra. También otro tipo de arreglo es en el que se acuerda el trabajo “por tanto” y no por jornal, que en muchos casos le conviene a las dos partes involucradas.

Una práctica, también extendida en el sector de la construcción, es la contratación sin registrar de un porcentaje de los trabajadores que componen una UPF. Asimismo, se

dan situaciones en las que el empleador retrasa o directamente no realiza los aportes de las distintas cargas sociales.

Otra forma de gestión, en la que se combinan formalidad e informalidad, son las obras que se realizan por administración a cargo de profesionales de la construcción (ingenieros, arquitectos o maestros mayores de obras) que funcionan en el marco de una formalidad profesional (monotributista y matriculado), junto a una modalidad empresaria no formalizada basada en la contratación directa de trabajadores independientes y/o asalariados no registrados. En este caso también se intercambian sistemas de evasión mediante aportes reducidos, con la combinación, muchas veces, de la reducción en los niveles de las categorías ocupacionales contratadas.

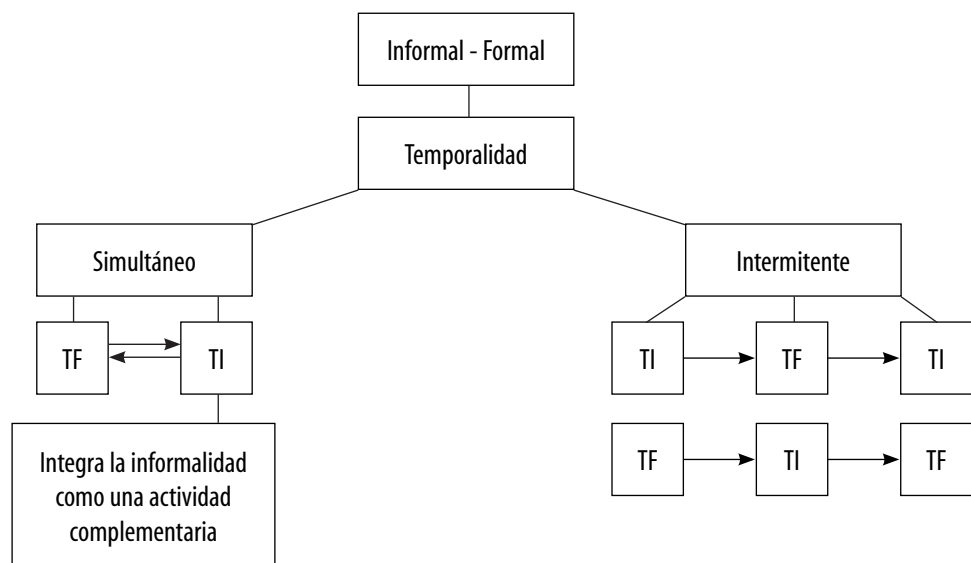
A partir de la descripción de estas diversas lógicas que presenta el trabajo informal en el sector, se pueden diferenciar tres tipos de condiciones de informalidad/formalidad en la trayectoria ocupacional de los trabajadores:

- Siempre trabaja como informal.
- Alterna la condición de informal con la de formal.
- Siempre trabaja en una situación de formalidad.

Si se toma la segunda combinación –es decir, el caso de aquel trabajador que alterna entre la informalidad y la formalidad en su condición laboral– y se cruza la misma por la variable temporalidad, se encuentra que, cuando se presenta de manera simultánea, la informalidad aparece como una actividad complementaria a la ocupación formal. Distinto resulta el caso en el que se produce una alternancia entre la formalidad y la informalidad laboral de manera intermitente, impuesta por las condiciones contractuales definidas por el empleador, tal como puede verse en el Gráfico 1.

### GRÁFICO 1

Desplazamiento y articulaciones recíprocas de la formalidad e informalidad



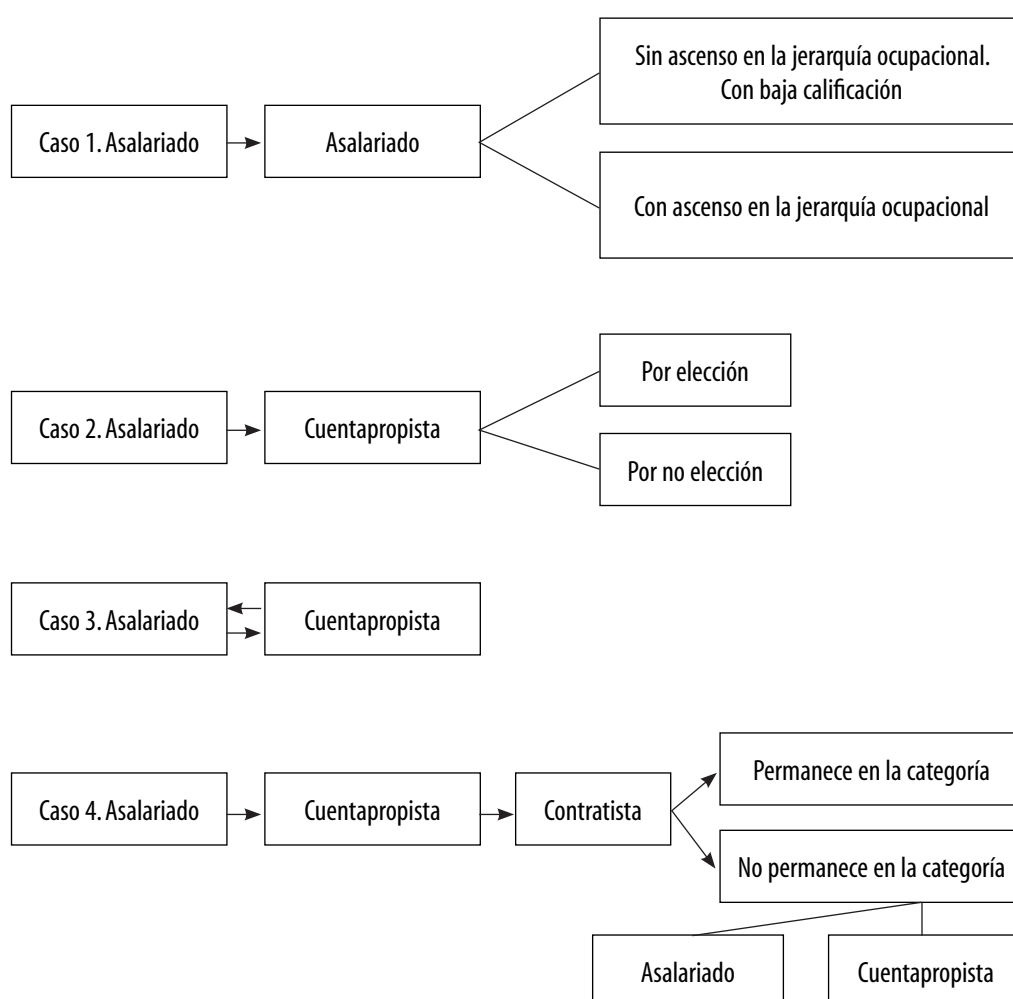
Fuente: Elaboración propia.

Luego de este, en el Gráfico 2 se detalla de qué manera se produce la movilidad entre las distintas categorías ocupacionales. El trabajador se inicia siempre en la actividad como asalariado, pudiendo permanecer en ella ascendiendo o no en la jerarquía ocupacional. El pasaje a trabajador por cuentapropia puede darse porque perdió su condición de asalariado o porque lo eligió, luego de adquirir la calificación suficiente para desempeñarse en su oficio y tener iniciativa para planificar y ejecutar su trabajo.

El caso 3 muestra la posibilidad de que el trabajador, de manera alternada o simultáneamente en el tiempo, pase de la condición de asalariado a cuentapropista. En el caso 4, se describe el pasaje de asalariado a trabajador por su cuenta y, finalmente, a contratista, pudiendo por circunstancias objetivas o subjetivas retornar a la condición de cuentapropista o asalariado.

## GRÁFICO 2

Movilidad en la categoría ocupacional\*



Fuente: Elaboración propia.

\* Las combinaciones aquí expuestas han sido elaboradas a partir del análisis de las trayectorias laborales estudiadas.



En síntesis, lo que se observa en cuanto a la movilidad ocupacional es el pasaje de algunos asalariados que se especializan en su oficio, comienzan a trabajar en forma independiente y, en la medida en que adquieren capacidad de administración y gestión, contratan trabajadores y conforman una unidad productiva de hecho (UPI). En tanto, las unidades productivas formales surgen como empresas, respondiendo a la lógica de rentabilidad, y son dirigidas por profesionales universitarios o personas con experiencia en el campo empresarial. Se puede concluir que el pasaje de una UPI a una UPF no es el proceso de evolución que en términos generales se observa en esta industria.

### **3.3. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL EN LA CONSTRUCCIÓN**

#### **3.3.1. Trayectorias laborales: inicio, permanencia y estrategias futuras**

Al intentar caracterizar las estrategias laborales predominantes en el sector de la construcción, una de las primeras dimensiones a abordar refiere a las formas en que los trabajadores se inician en esta actividad y logran permanecer en el mercado. Al respecto, la presencia de antecedentes familiares o relaciones de amistad y vecindad aparecen como los caminos más habituales de ingreso al sector. En tanto, la permanencia en el mismo se basa en la recomendación o la cadena de contactos que pueda ir construyendo el trabajador.

Entre las razones que sustentan la decisión de dedicarse a la construcción, se mencionan: la facilidad de acceso, ser una opción laboral redituable, tener que elegir entre estudiar o trabajar, o por necesidad.

En cuanto a la calificación, independientemente del oficio que sea, la misma se adquiere en la práctica, trabajando, iniciándose como peón/ayudante y ascendiendo paulatinamente hasta el cargo de oficial o capataz dependiendo de las capacidades, destrezas e intereses personales de cada trabajador. El interés por ascender en el oficio está condicionado por valoraciones de tipo subjetivo que refieren a querer “progresar” y sentirse preparado, mientras que la ubicación en la jerarquía ocupacional será determinada por el contratista para el que trabajan.

En general, la mayoría de los obreros que poseen un oficio suelen trabajar siempre en esta actividad; aun en épocas de escasez de trabajo, consiguen mantenerse haciendo changas. En tanto, aquellos con menor calificación laboral realizan otras actividades alternativas cuando se encuentran fuera del mercado de la construcción, tales como la venta ambulante o en ferias y trabajos de jardinería.

Habitualmente, las UPI están integradas por trabajadores calificados y por ayudantes y peones, predominando entre los integrantes los vínculos familiares, de amistad o vecindad, ya que entienden que es fundamental la confianza para desarrollar el trabajo en equipo.

La forma en que los contratistas administran sus ingresos, en la mayoría de los casos, no responde a criterios de registro contables, debido a que por el volumen de trabajo que manejan consideran no necesitarlos. Sin embargo, uno de los entrevistados planteó que esa manera de manejar la contabilidad de los ingresos generados responde a cuestiones culturales y, también, a la falta de un criterio emprendedor de tipo comer-

cial, en el que un mínimo de orden financiero permitiría utilizar los recursos de manera más racional, prevenir situaciones de salidas eventuales del mercado de trabajo, así como proyecciones de inversión a futuro con vistas a mejorar el emprendimiento.

La situación antes mencionada probablemente responda a que, si bien los trabajadores independientes (cuentapropistas o contratistas) evidencian un salto cualitativo con respecto a la condición de asalariados, manifiestan no poseer un criterio de profesionalización de su actividad en la UPI, asociando el mismo a la necesidad de contar con una mayor capacitación formal, que no poseen.

La percepción que tienen los trabajadores de su actividad es diversa. Si bien la mayoría reconoce que es un trabajo peligroso y duro, algunos valorizan el hecho de trabajar en equipo, al aire libre y con amigos o familiares. Para otros, en tanto, trabajar en la construcción responde a una necesidad, y prefieren otras ocupaciones que consideran menos riesgosas y extenuantes.

Es interesante destacar la presencia que en el imaginario de los trabajadores tiene la educación formal como mecanismo de ascenso social y como herramienta para acceder a una mejor inserción laboral; así, consideran más estable y con mayores posibilidades el trabajo en una fábrica como asalariados.

Para los trabajadores no registrados, la falta de acceso futuro a una jubilación aparece como algo importante, donde si bien algunos piensan en la posibilidad de acceder a dicho beneficio mediante un programa jubilatorio para no aportantes, otros plantean solventar de manera individual su retiro, por ejemplo construyendo una vivienda que les permita obtener una renta mínima. Por otro lado, algunos trabajadores formales manifestaron sus dudas respecto al efectivo cumplimiento por parte del empleador de los aportes previsionales.

Finalmente, las expectativas laborales se encuentran asociadas al interés por tener continuidad de trabajo, especializarse en un rubro específico del oficio para mejorar su calificación y ampliar sus posibilidades de acceder a un mejor trabajo, independizarse desempeñándose por cuenta propia o contratista, seguir creciendo como unidad productiva o cambiar de ocupación.

### *3.3.2 Los riesgos de accidentes laborales, las condiciones de seguridad e higiene y la informalidad*

Dentro de las condiciones del trabajo, uno de los temas a tener en cuenta es el de “la seguridad”, que implica tanto la capacitación para evitar accidentes vinculados al tipo de trabajo que se realiza en obra, el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene y la disponibilidad de todos aquellos elementos que las garanticen. La supervisión interna en los edificios en construcción del cumplimiento de las normas y la verificación por parte de los órganos creados a tal fin son también dimensiones de este objeto de análisis.

La conciencia real del nivel de exposición a los riesgos laborales es escasa, tanto entre los trabajadores formales como informales, sumada a una falta de claridad sobre las distintas responsabilidades en relación al cumplimiento de las normas de protección. Predomina una mirada donde se reconoce que las tareas involucradas en esta actividad son riesgosas y que los accidentes son parte del trabajo, como si se tratara de

hechos casi naturales, donde la experiencia por sí misma provee más seguridad frente a los riesgos que el cumplimiento de las normas. Cuando los elementos de seguridad están disponibles, hay una cierta resistencia de los trabajadores a utilizarlos “por las molestias que les ocasionan”, según sus dichos.

Asimismo excepcionalmente se asocia el cumplimiento de las normas de seguridad con un derecho del trabajador. Por el contrario, los trabajadores suelen colocar dicha responsabilidad como algo externo a ellos.

Lo que se evidencia respecto a esta temática es la presencia de una forma de desarrollo de la actividad constructiva condicionada por prácticas afianzadas desde hace largo tiempo, más que una falta de conocimiento y comprensión de lo que implica la no aplicación de la normativa en cuanto a seguridad e higiene. Dichas prácticas varían según el tamaño de la obra y el registro o no del personal de la misma. Si bien es en las obras de reducidas dimensiones donde hay una mayor presencia de informalidad laboral, como ya ha sido mencionado, las posibilidades de que se produzcan accidentes se reducen por el control directo que ejerce el contratista sobre las tareas desarrolladas por su cuadrilla de trabajo.

Sin embargo, una particularidad que podría considerarse coyuntural pero que merece mención refiere a que en épocas en las que aumenta la actividad en la construcción, los riesgos de accidentes son mayores inclusive en las obras de menor tamaño. Las razones estarían vinculadas a que el contratista está coordinando los trabajos en varias obras simultáneamente y, por consiguiente, disminuye el control que antes ejercía sobre ellas.

En cuanto a la adquisición de los conocimientos necesarios para el uso adecuado de los elementos de seguridad, históricamente estos conocimientos son transmitidos directamente por el capataz de la obra, que guía y supervisa las tareas que realizan los trabajadores a su cargo. Más recientemente, particularmente en obras de mayor tamaño y más altos niveles de formalización, el ingeniero en seguridad es quien brinda una capacitación más sistemática, además de supervisar su cumplimiento. La continuidad e intensidad de esta capacitación y supervisión varían desde una visita, charla informativa e inspección semanal o quincenal, hasta la presencia continua en la obra del encargado de seguridad.

Respecto a la cobertura de seguridad, las ART son las que cubren los riesgos de accidentes para quienes trabajan en relación de dependencia y están registrados, en tanto que cuando los trabajadores no están registrados se suele utilizar una póliza de seguro que, generalmente, se pone a nombre del constructor o contratista, para poder negociar posteriormente con la persona o familiares del trabajador en caso de un accidente. Esta práctica es una manera que tiene el empleador de cubrirse ante una eventualidad, y está más relacionada con la actividad y los riesgos asociados a ella que con la necesidad de atender las consecuencias de un accidente.

La existencia de la práctica de fiscalización por los órganos de contralor es diferencial según la ubicación geográfica y el tipo de obra.

En la Ciudad de Buenos Aires, presentar antes de iniciar una obra nueva es necesario presentar un Plan de Seguridad e Higiene, responsabilidad que también les compete a los contratistas que son convocados por la empresa responsable de la ejecución, quie-

nes deben elaborar su programa específico. Las inspecciones se hacen regularmente, se registran las infracciones y se aplican sanciones en términos generales, razón por la que se da un mayor cumplimiento de las normas.

A este contexto debe sumarse el surgimiento de un nuevo actor: los vecinos, que en muchos casos –al ser damnificados como consecuencia de accidentes que se presentan al inicio de la obra en el momento de las excavaciones y que, en algunos casos, han producido derrumbes de viviendas linderas– debieron efectuar sus demandas ante el Estado y llegar a los medios de comunicación para prevenir a la opinión pública de los problemas acaecidos.

La situación en el Gran Buenos Aires es claramente distinta, ya que es un área donde los controles disminuyen notablemente, sobre todo en las obras chicas de construcción o refacción, tanto de viviendas como de comercios u oficinas.

Las acciones de supervisión y control por parte de organismos estatales son señaladas por algunos empresarios como una intervención que ayudaría a generar condiciones de mercado para una competencia más leal entre las empresas, revirtiendo la situación de desigualdad entre aquellas que cumplen las normas y aquellas que no. A partir de un elevado nivel de control y de la aplicación de las sanciones correspondientes, que en muchos casos implican multas de montos elevados, muchas empresas decidieron la conveniencia de regularizar su situación.

Aunque se reconoce que la Ley de Accidentes de Trabajo tiene vigencia desde el año 1949 y que el trabajo en la construcción es riesgoso, y si bien se dan charlas en las obras sobre los cuidados necesarios y se perciben cambios significativos respecto al cumplimiento de las normas de seguridad que limitan los accidentes, aún falta mucho por realizar. El Estado Nacional lleva adelante algunas acciones tendientes a promover mejores condiciones de trabajo del sector asalariado y campañas de comunicación y sensibilización dirigidas a la sociedad en general y a cada sector en particular. También la UOCRA realizó durante 2007 diversas apariciones en distintos medios de comunicación demandando a los empresarios el efectivo cumplimiento de la normativa vigente y al Estado mayor supervisión y control.

#### **4. ALGUNAS SUGERENCIAS DE ACCIONES QUE EL ESTADO Y OTROS ACTORES PODRÍAN DESARROLLAR PARA DISMINUIR LA INFORMALIDAD**

En este apartado se presentan las principales sugerencias y recomendaciones resultantes de la sistematización y análisis de las opiniones vertidas por los entrevistados, priorizando aquellas dirigidas hacia cada categoría ocupacional y tipo de unidad productiva.

Un primer aspecto mencionado apunta a la necesidad de incrementar el desarrollo de estrategias de comunicación dirigidas a aumentar los niveles de conciencia y sensibilización sobre el derecho al trabajo formal, tanto en la comunidad en general como en todos los actores involucrados en el sector. Las mismas deberían ser desarrolladas diferenciando el rol de cada actor involucrado en el sector y los diferentes niveles de responsabilidad que conllevan sus decisiones y acciones.

Una herramienta efectiva para promover la formalización de las unidades productivas

y de los trabajadores que forman parte de ellas sería aumentar las instancias que brindan información, capacitación y asistencia técnica en los aspectos de gestión (legales, contables, tributarios, previsionales, etc.), tanto a empresas medianas y pequeñas como a profesionales que trabajan en forma independiente.

Respecto de las medidas específicas orientadas a los distintos actores del sector, deberían considerarse las siguientes acciones o líneas de intervención.

La posibilidad de ingresar al mercado formal de los asalariados informales aumenta en la medida en que cuenten con una mayor capacitación y acreditación de sus calificaciones, sin perder de vista que la formación permanente y la especialización contribuyen a una mayor estabilidad laboral.

Un contexto con bajas tasas de desempleo, mayores niveles de conciencia de los derechos laborales y de participación de los asalariados en entidades que los agrupen y representen favorece los niveles de formalidad.

En cuanto a los trabajadores cuentapropistas, el monotributo es una posibilidad de formalizar su actividad cubriendo los aspectos impositivos, previsionales y de obra social. Sin embargo, dicha figura impositiva no incluye un seguro contra riesgos de accidente de trabajo, que en las actividades de la construcción son más frecuentes que en otros sectores de la economía. Los seguros que hoy se proveen en el mercado privado no están planteados desde una dimensión colectiva, ni social.

La colegiación y matriculación de dichos trabajadores es una alternativa a considerar para contribuir a la conformación de ámbitos colectivos de expresión y defensa de sus intereses. Ello podría facilitar la obtención de un mejor nivel de cobertura de seguro contra riesgo y de acceso a otros beneficios sociales.

Respecto de los contratistas, que constituyen las denominadas unidades productivas informales, se pueden plantear diversas acciones, entre ellas:

- El diseño de nuevas figuras jurídicas y tributarias que les permitan ingresar y permanecer en el ámbito de la formalidad.
- La capacitación y la asistencia técnica en aspectos de planificación y gestión, así como el consiguiente acompañamiento profesional para apropiarse de las nuevas prácticas asociadas a dichas figuras.
- La promoción de formación de redes con el objetivo de garantizar la sustentabilidad y el desarrollo del emprendimiento que aisladamente les resultaría más difícil alcanzar.
- El acceso a créditos blandos y al conocimiento sobre la utilización de nuevos materiales e instrumentos que, si bien no requieren una gran inversión, permitirían optimizar los trabajos que realicen.

En el caso de las grandes y medianas empresas, considerando que la posibilidad de que los asalariados sean contratados formalmente está determinada por el contratante, caben dos observaciones a fin de aumentar y sostener los niveles de formalidad:

- Una clara identificación de todos los eslabones involucrados en la cadena de externalidades de los procesos de ejecución de obras, cuando ello ocurra.
- Una más efectiva supervisión, fiscalización y aplicación de sanciones ante la detección de infracciones.

Las cargas o aportes impositivos deberían ser equitativos para todas las empresas, y no se deberían realizar excepciones impositivas a las grandes empresas, ya que ello obstaculiza el crecimiento de las pequeñas y medianas y no genera condiciones para que se desarrolle una leal competencia en el mercado.

Por otra parte, se menciona la necesidad de clarificar el aspecto civil de las indemnizaciones que no queda cubierto por la ART, ya que esta sólo encara los aspectos laborales, contribuyendo a fomentar la “industria del juicio”.

En cuanto a la escasez de mano de obra calificada, mencionada como una de las mayores dificultades que enfrenta el sector en la actualidad, consideran que no basta con el mecanismo de transferencia de conocimiento tradicional, ya expuesto en pasajes anteriores. Los cambios tecnológicos que se han incorporado en la construcción requieren intensificar y ampliar las propuestas formales y sistemáticas de formación y capacitación de los trabajadores. El rol del Estado es imprescindible y determinante para que tales acciones puedan lograr resultados eficaces e inmediatos que, por un lado, disminuyan la brecha que ya existe respecto a la diferencia de calificación entre trabajadores y, por otro, faciliten las oportunidades de ingresar formalmente en el mercado laboral.

Finalmente, una de las áreas fundamentales que presenta deficiencias en la acción estatal es el control y fiscalización de obra. Como se afirmó, en el ejercicio de dichas funciones existen marcadas diferencias entre la Ciudad de Buenos Aires y gran parte de los partidos del Conurbano Bonaerense.

Para conseguir este objetivo, juzgan necesario aumentar la cantidad de recursos humanos destinados a las tareas de control y calificarlos en las diferentes áreas que presenta el proceso de construcción y ejecución de obra. Este requerimiento es aún mayor debido al auge que está experimentando la construcción en los últimos años, que no fue acompañado por un igual crecimiento en las distintas instancias correspondientes de la administración pública.

## **A MODO DE SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

La investigación que dio origen a este artículo fue realizada en una coyuntura donde la actividad y el empleo en la industria de la construcción llevaban algunos años de crecimiento ininterrumpido.

Como es válido también para otros sectores económicos, el concepto de informalidad alude a una realidad compleja, que presenta varias facetas, algunas características que cambian en distintas coyunturas temporales y, también, por diversas causas, en los contextos geográficos.

En la industria estudiada, la cantidad relativa de trabajadores asalariados, cuenta-propistas y empleadores en condiciones de informalidad, como ya se dijo, tuvo y tiene una mayor presencia que en la gran mayoría de las otras actividades económicas.

Para la comprensión de las diversas situaciones de informalidad se pueden diferenciar aquellas características de índole más general que abarcan a amplios sectores de la sociedad, de las razones o factores endógenos específicos de la industria de la

construcción. Ambas se combinan en una amalgama en la que se retroalimentan produciendo una realidad compleja que sólo puede ser abordada a partir de su estudio y reconocimiento.

Entre las primeras, se menciona la existencia en amplios sectores de la comunidad de una cultura general transgresora respecto al cumplimiento de las normas que regulan no sólo las actividades económicas, sino también otros ámbitos de la sociedad. Otros motivos que contribuyen a reproducir el círculo de la informalidad existente son el relativo desconocimiento y conciencia por parte de los trabajadores del derecho a una ocupación formal, en comparación con otras coyunturas históricas, lo que dificulta la reivindicación y el accionar gremial y, por ende, la efectiva concreción del mismo.

Las razones endógenas están relacionadas con la índole propia de las actividades y de los procesos productivos de la industria, que se conjugan con prácticas laborales desde hace tiempo instaladas y naturalizadas.

Este sector se caracteriza por un permanente ingreso y egreso de los trabajadores asalariados al mercado y por la alternancia de la condición de formal/informal, con altos niveles de precariedad respecto a la formas de contratación, precariedad que es asumida por los propios trabajadores como una “regla de juego” presente en esta industria.

La cantidad de obreros y los oficios requeridos varían según las etapas de ejecución de la obra, por lo que la temporalidad de la relación laboral y la rotación de los trabajadores son características vinculadas a dicho proceso.

En los cuentapropistas se observa también la alternancia de trabajos enmarcados en la normativa laboral vigente, con otros que se desarrollan por fuera de los marcos legales. Si bien esta situación está vinculada a los acuerdos establecidos con el cliente, una mayor calificación y el hecho de estar matriculado facilita el acceso a una condición laboral formal.

Respecto de los contratistas o empleadores de las UPI, ellos justifican la irregularidad en sus situaciones contractuales por diferentes razones, siendo las más relevantes: las dificultades en los tramites para constituirse en una empresa formal y sus costos; la discontinuidad de los trabajos; mayores posibilidades de competir en el mercado al reducir sus presupuestos; a que los clientes promueven o al menos aceptan las condiciones de informalidad y al insuficiente control y aplicación de sanciones por parte de los organismos estatales correspondientes.

Las empresas constituidas formalmente cuentan con un plantel de trabajadores permanentes registrados y otro que suman, a veces, en condiciones de informalidad. Dicha situación se encuentra generalmente relacionada al incremento de la cantidad de obras a ejecutar y a la decisión de aumentar la rentabilidad a través de la disminución de los costos laborales; supeditada, esta última, a los márgenes de acción delimitados por los mayores o menores niveles de control y sanción de los organismos de supervisión.

Los bajos niveles de educación formal y de calificación laboral, son percibidos como una razón que contribuye a limitar las posibilidades de incorporarse como asalariado formal en la construcción y de acceder a otros ámbitos del mercado laboral que ofrecen condiciones de mayor estabilidad. A ello se suma, la escasez de espacios institucionali-

zados de capacitación, que sean de fácil acceso para los trabajadores y que otorguen la correspondiente acreditación de las competencias ocupacionales. Además, de la falta de conocimiento de los programas de formación que se están implementando desde el Ministerio de Trabajo, la UOCRA y otros ámbitos.

En cuanto a la movilidad ocupacional se observa el pasaje de algunos asalariados que se especializan en su oficio, comienzan a trabajar en forma independiente y, en la medida en que adquieren capacidad de administración y gestión, contratan trabajadores y conforman una unidad productiva de hecho (UPI). En tanto, las unidades productivas formales surgen como empresas, respondiendo a la lógica de rentabilidad, y son dirigidas por profesionales universitarios o personas con experiencia en el campo empresarial. El pasaje de una UPI a una UPF no es el proceso de evolución que se observa en esta industria.

A continuación, se presenta un cuadro donde se exponen condiciones vinculadas con la mayor o menor presencia de situaciones de informalidad en relación con dimensiones que aluden a distintos aspectos del sector de la construcción y a algunas características de los trabajadores.

La situación de informalidad es muchas veces funcional al desarrollo de las actividades del sector y, para los contratistas o empresarios, les facilita las posibilidades de obtención de un mayor beneficio económico, en especial, porque el valor de la mano de obra es significativo en el presupuesto de una construcción nueva o una reforma.

Las sugerencias expuestas por los entrevistados para que el Estado y otras en-

Dimensiones		Posición en el sector de la construcción		
		Mayor Formalidad	Mayor Informalidad	Coexistencia de niveles de formalidad e informalidad
<b>Contexto del mercado de trabajo</b>	Sector de la construcción es fuertemente pro cíclico	En épocas de gran demanda de incorporación de personas capacitadas se facilita la contratación de acuerdo a la ley vigente	En épocas con altas tasas de desocupación, las condiciones de incorporación del trabajador son definidas unilateralmente por el empleador	Simultaneidad de realización de trabajo formal durante los días laborables y trabajos informales los fines de semana, en el caso de personas capacitadas.
<b>Tipo de intervención y escala de la obra</b>	Obra nueva	Obras de gran y mediana escala	Obras de escala reducida	A través de las subcontrataciones suelen presentarse formas combinadas, independientemente de la escala de la obra
	Ampliación o reciclado	Obras de gran y mediana escala	Obras de escala reducida	
	Refacción o arreglos		Especialmente si son trabajos en domicilio	
<b>Localización de la obra y nivel de fiscalización</b>	CABA	El nivel de fiscalización y la aplicación de sanciones inciden en el mayor nivel de formalidad		
	Gran Bs. As		El escaso nivel de fiscalización contribuye a incrementar el nivel de informalidad	

*Continúa en página siguiente*



Dimensiones		Posición en el sector de la construcción		
		Mayor Formalidad	Mayor Informalidad	Coexistencia de niveles de formalidad e informalidad
<b>Tipo de empresa</b>	Unidad Productiva Formal (especialmente grandes y medianas)	Con más planificación y criterios organizativos más racionales consideran que la formalidad trasparencia el mercado y favorece la competitividad empresarial		En el proceso de subcontrataciones pueden darse instancias de informalidad en situación de escasa fiscalización
	Unidad Productiva Informal		Percepción que la complejidad de trabajar formalmente no es para unidades de esa escala y que los costos laborales de trabajadores registrados les quita la oportunidad de acceso al mercado.	Empresas pequeñas cuando se les exige registrarse
<b>Perfil del trabajador</b>	Nacionalidad		Inmigrantes indocumentados de países limítrofes	
	Nivel educativo	Mayor nivel educativo mejora las posibilidades de negociar con el empleador las condiciones laborales, incluida la formalización	Bajo nivel educativo	
	Categoría ocupacional	Asalariado permanente	Cuenta propia, independiente, peón, changarín	Cuenta propia puede ser monotributista con empleados no registrados
	Capacitación laboral	Altamente capacitados en el oficio requerido	Escasa o nula capacitación	
	Experiencia laboral	Trayectoria en el sector y en oficios calificados	Jóvenes que ingresan al mercado laboral sin formación o personas de mayor edad que habitualmente han trabajado en ámbitos marginales del mercado.	
	Forma de ingreso	Canales formales de búsqueda laboral	A través de familiares, amigos, vecinos que les ofrecen formar parte de su cuadrilla de trabajo y en la que priman las lealtades primarias	

tidades de la sociedad civil encaren acciones, con la finalidad de disminuir la informalidad, fueron: realizar campañas por distintos medios de comunicación masiva; aumentar las instancias de formación, capacitación y asistencia técnica e incrementar la supervisión y control por parte de las entidades estatales correspondientes. También, las personas consultadas plantearon desarrollar acciones específicas para cada categoría ocupacional.

Por último, este estudio exploratorio pretende contribuir al avance del conocimiento, con aproximaciones que ayuden a indagar, buscando otras perspectivas de abordaje que complementen e incrementen la comprensión de las dimensiones y las lógicas que se entrecruzan en las prácticas laborales.

## BIBLIOGRAFIA

- Apertura* 2007 (Buenos Aires) N° 168, agosto.
- Boletín Coyuntura* 2007, en <[www.grupoconstruya.com/servicios/indiceconstruya.htm](http://www.grupoconstruya.com/servicios/indiceconstruya.htm)>, julio.
- Campos, M. y Giacometti, C. 2005 "Regularización del empleo no registrado. Un ejercicio exploratorio de fuentes de información para el sector de la construcción" (Organización Internacional de Trabajo) Documento de Trabajo N° 30.
- Cargnel, J. M 1995 "Centros de Promoción Comunitaria Integral" Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, CENOC. Buenos Aires.
- Ciccolella, P. 1999 "Globalización y dualización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa" en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. 25, N° 76.
- Construya Noticias* 2007, N° 10, en <[www.grupoconstruya.com/servicios/indiceconstruya.htm](http://www.grupoconstruya.com/servicios/indiceconstruya.htm)>, mayo.
- Di Santo, F. y Aruj, R. (2006) *Diagnóstico sobre necesidades de capacitación en la industria de la construcción* (Fundación para la Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo).
- Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción 2004 *Formación profesional en la industria de la construcción* (Buenos Aires).
- IERIC-Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción 2007a *Crecimiento de la actividad de la construcción y disponibilidad de mano de obra. Estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares* (Buenos Aires).
- IERIC-Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción 2007b *Régimen legal. Ley 22.250* (Buenos Aires).
- MTEySS/BM/INDEC 2007 *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de informalidad de la EPH* (Buenos Aires: MTEySS).
- OIT-Organización Internacional de Trabajo 2001 *La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectiva de empleo y necesidades en materia de calificación* (Ginebra).
- Palomino, H. 2000 "Articulaciones entre la formalidad y la informalidad en la industria de la construcción" en Carpio, J. et al. (comps.) *Informalidad y exclusión social* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico/SIEMPRO/OIT)
- Panaia, M. 1992 "Análisis de la estructura del sector" en *Revista Estudios del Trabajo* (ASET) N° 4.
- Panaia, M. 1998 "Gestión del proyecto, gestión del proceso productivo y gestión de empresas en el sector de la construcción" en *Revista Estudios del Trabajo* (ASET) N° 15.
- Panaia, M. 2004 *El sector de la construcción: un proceso de industrialización inconcluso* (Buenos Aires: Nobuko).
- Perfil* 2007 "Ciudad y fabelización" (Buenos Aires) 29 de julio.
- Svampa, M. 2004 *La brecha urbana: countries y barrios privados* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Temkin, B. y Zaremborg, G. 2004 "Explorando el mercado informal: ¿qué hay entre la elección voluntaria y la determinación social?" en <[www.iberiop-mx/documentos](http://www.iberiop-mx/documentos)>.

# 3

## TRABAJO INFANTIL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA\*

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha desarrollado en América Latina una serie de programas sociales focalizados en la población pobre, que fueron diseñados con el doble propósito de aliviar la pobreza en el presente y prevenir su reproducción en el mediano plazo. En estos programas, el objetivo de mitigar la pobreza actual se instrumenta a través de la transferencia directa de dinero en efectivo a hogares pobres. Por su parte, el propósito de obstaculizar la reproducción intergeneracional de la pobreza se manifiesta en las condiciones que se establecen para que los hogares permanezcan en el programa y perciban en forma continua los subsidios. Estos condicionamientos persiguen la finalidad de que los miembros más jóvenes de los hogares adquieran algunas de las capacidades necesarias para superar la pobreza en su vida como adultos (capacidades que a veces se denominan como capital humano o desarrollo humano). Consisten en concreto, en la generalidad de los programas, en el cumplimiento de controles de salud por parte de niños y embarazadas y en el requisito de asistir a la escuela para aquellos que están en edades de escolaridad básica (niños y adolescentes).

Otros objetivos importantes que suelen plantearse en estos programas –que para abreviar denominaremos TEC, por Transferencias en Efectivo Condicionadas– son la promoción de la inclusión social y la redistribución de los ingresos. Asimismo, la cobertura de los programas TEC puede ser muy extensa. Como ejemplo, se espera que el programa Bolsa Familia de Brasil, que comenzó a implementarse en 2003, llegue a cubrir a 50 millones de personas en situación de pobreza (Heinrich, 2005).

Evaluaciones tempranas de estos programas, en general, han señalado que son efectivos en su focalización en los pobres y que la transferencia del dinero por medios

\* Estudio realizado por María Ester Rosas, Licenciada en Sociología de la UBA; Master Candidat en Economía Laboral, American University, Washington D.C. y actualmente Coordinadora del área “Encuesta y observatorio de trabajo infantil” de la Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS. El presente texto contó con la colaboración de la Lic. Anahí Aizpuru, María Marta Pregona y la Lic. Rosana Paz del área “Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil” de la Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS. Este trabajo se ajusta a la ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano “Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su Impacto en la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil desde un Enfoque de Derechos”, organizado por el PNUD, UNICEF, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos de Costa Rica y la OIT, que tuvo lugar en San José en noviembre de 2007.

electrónicos –que normalmente utilizan para distribuir los subsidios– los torna más eficientes (menores costos de transacción) y efectivos (menos distorsiones por errores de inclusión y por deformación en los precios) que los programas de transferencias en especie. Asimismo, algunas de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales de los programas TEC, reportadas en algunos documentos de la bibliografía consultada, dan cuenta de impactos positivos en las tasas de asistencia a la escuela, en los niveles de consumo de los hogares y en el monitoreo tanto de las inmunizaciones como del estado nutricional de niños y embarazadas (Heinrich, 2005; CEPAL, 2006; Serrano, 2005). A pesar de estas promisorias evidencias, habría aún interrogantes por resolver, como por ejemplo respecto de la sustentabilidad en el mediano plazo de los cambios positivos de conducta de los hogares beneficiarios registrados en las evaluaciones tempranas de los programas TEC, en relación con los impactos a largo plazo en el bienestar de los mismos, y en cuanto al punto de equilibrio a lograr entre el monto del subsidio y la cantidad de beneficiarios a cubrir (Rawlings y Rubio, 2003).

El interés en los programas TEC no sólo radica en el cumplimiento de los objetivos señalados. En particular, se ha planteado su efectividad en la reducción del trabajo infantil (TI), especialmente aquel que expresa estrategias de sobrevivencia y de adaptación a situaciones sociales y económicas críticas por parte de los hogares pobres, aludiéndose específicamente a la reducción de las denominadas peores formas del trabajo infantil (Tabatabai, 2006).

Algunas evaluaciones de programas TEC han señalado un impacto positivo en la reducción del trabajo infantil (OIT, 2005). Por ejemplo, en el caso del programa Oportunidades, de México, se ha demostrado un impacto particularmente positivo en el grupo de niños y niñas de 12 a 15 años de edad (Skoufias y Parker, 2000). Asimismo, una evaluación de impacto del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) de Brasil –programa de TEC que tiene como objetivo central la reducción del trabajo infantil– mostró una disminución muy importante en la probabilidad de que los niños trabajen en tres estados que presentan las incidencias más altas de trabajo infantil de ese país (Rawlings y Rubio, 2003; OIT, 2005)<sup>1</sup>. Otros estudios no son tan concluyentes. Por ejemplo, una evaluación del programa de transferencias económicas condicionadas Superémonos, de Costa Rica, que provee a los hogares pobres un cupón mensual para alimentos, advierte buenos resultados respecto al objetivo de mejorar la asistencia de los niños a la escuela, pero estos no son tan concluyentes en cuanto a que mejoren la probabilidad de que los estudiantes pasen de grado, y no existe evidencia alguna de que el programa reduzca el trabajo infantil (Duryea y Morrison, 2004).

En este marco, se plantea el objetivo principal de este estudio, que es analizar dos grandes programas TEC de la Argentina desde la óptica del trabajo infantil. Se hace especial hincapié en el lugar que ocupa y la forma en que se aborda el tema del trabajo infantil en los propios programas, como también en los estudios de impacto y otras evaluaciones externas que se hayan efectuado sobre su funcionamiento. Uno de los programas TEC seleccionados se enmarca dentro de las políticas educativas del país: el Programa Nacional

<sup>1</sup> El programa PETI, de muy amplia cobertura (809 mil niños y niñas en 2003), tiene dos principales componentes: la distribución de becas y “Jornada Ampliada”, que promueve la participación de los niños en actividades extracurriculares en horarios a contraturno de los de la escuela.

de Becas Estudiantiles (PNBE). El otro es el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), que tiene una oferta de carácter más integral y que forma parte de las políticas sociales contra la pobreza implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social. El PFIS es una reformulación del programa Familias/Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), su viejo nombre, y heredero parcial de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), el programa TEC de mayor envergadura de la Argentina.

Además de hacer una descripción general de los programas, del contexto en que se plantean, sus contenidos y resultados, nos interesa en particular dilucidar las siguientes cuestiones que se constituyen en los objetivos específicos de este estudio: 1) identificar si la reducción del TI figura entre alguno de sus objetivos o es tema de sus actividades; 2) si se han realizado, están en curso o se ha programado producir líneas de base o evaluaciones de impacto del programa, y si estas consideran como dimensión u objeto de análisis al TI<sup>2</sup>; y 3) comentar algunos documentos producidos en otros ámbitos (académicos, organizaciones no gubernamentales, etc.) que estudien el programa y planteen cuestiones vinculadas con el TI.

Para realizar el documento base de este artículo, se solicitó oportunamente a los programas información y se realizó una revisión bibliográfica con hincapié en la búsqueda de evaluaciones de impacto de los programas. Se agradece especialmente la colaboración del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) del Consejo Nacional de Políticas Sociales; de los equipos del PNBE y del PNIE del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT); del Programa Familias por la Inclusión Social, del Ministerio de Desarrollo Social; del Área Monitoreo del PJyJHD del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); y del Programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup>.

Finalmente, cabe aclarar que el estudio realizado sólo constituye un primer avance sobre el tema y que las opiniones, aciertos y errores que se encuentren en él son única responsabilidad de sus autores.

## **1. EL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS ESTUDIANTILES**

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) es un programa TEC dirigido a promover la acumulación de capital humano a largo plazo entre los jóvenes de 13 a 19 años que asisten a escuelas públicas de la Argentina y a reducir la pobreza.

### **1.1. Antecedentes y contexto del PNBE**

El PNBE es el más antiguo de los programas TEC relevados para nuestro estudio. Fue diseñado en 1996 en plena década de políticas neoliberales, de privatización de servicios públicos y de desregulación de la economía, y luego de que se tomaran dos medidas trascendentes para el sistema educativo argentino: por un lado, el traspaso de

<sup>2</sup> La mayoría de estos programas se financian con créditos de organismos internacionales, y estos estipulan la realización de evaluaciones de impacto de los programas como condición para el préstamo.

<sup>3</sup> El presente artículo se centra en el PNBE y el PFIS, pero el estudio más amplio presentado en el encuentro de Costa Rica dio cuenta en forma más detallada de los restantes programas TEC relevantes de la Argentina: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa de Integración Educativa y el Programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

jurisdicción de las escuelas de nivel medio, del gobierno nacional a los gobiernos de las provincias, que culmina el proceso de descentralización educativa que ya se había producido con las escuelas de nivel primario; y, por otro, la promulgación en 1993 de la Ley Federal de Educación (LFE) que estableció reformas muy importantes en el sistema educativo argentino<sup>4</sup>.

La transferencia jurisdiccional de escuelas fue impulsada por el gobierno nacional, principalmente por sus autoridades económicas, para reducir el gasto público y el déficit fiscal. La LFE fue, por su parte, la principal respuesta de las autoridades nacionales a la crisis educativa de principios de los noventa, cuando a pesar de haberse alcanzado una cobertura escolar relativamente amplia –casi universal para el nivel primario y con valores cercanos al 80% para el secundario– se advertían deficiencias muy marcadas en los logros y las trayectorias escolares de los estudiantes: altas tasas de repetición de año y sobreedad en el nivel primario y secundario; elevadas tasas de abandono y desgranamiento, sobre todo en el nivel medio; y baja tasa de pasaje al nivel medio desde la escuela básica (Cosse, 2005).

Un aspecto notorio de la crisis educativa de comienzos de los noventa es que afecta en especial a los grupos más pobres y a las regiones más rezagadas del país, y es por ello que uno de los cambios propiciados por la LFE se refiere a la generación de políticas compensatorias dirigidas a los sectores de más bajos ingresos de la población<sup>5</sup>. Estas políticas se instrumentaron a través del Plan Social Educativo (PSE), que en su origen se organizó en torno a dos grandes programas, Mejor Educación para Todos y Mejoramiento de la Infraestructura Escolar, y que en 1997 incorporó al PNBE. Este último fue prácticamente el único programa de los que conformaban las políticas compensatorias que tuvo continuidad entre diversas administraciones (Cosse, 2005).

En 1997, el PNBE se encuentra en una etapa de prueba y su cobertura llega a 38 mil becarios. Entre 1998 y 2001, distribuye alrededor de 110 mil becas por año y la proporción de beneficiarios sobre los aspirantes no varía demasiado, ubicándose entre el 38 y el 41% (MEyP/OIT, 2005). En este período, y convertibilidad mediante, las becas consisten en una transferencia monetaria pagada en dos cuotas iguales y consecutivas de 600 pesos o dólares anuales totales en el caso del primer miembro beneficiario del grupo familiar, y de 100 pesos o dólares por cada becario adicional, admitiéndose hasta

<sup>4</sup> Las más significativas fueron: 1) la extensión de la obligatoriedad de 7 a 10 años, que incluye un año de enseñanza preescolar; 2) la sustitución del sistema tradicional de 7 años de primaria y 5 de media por 3 ciclos obligatorios de 3 años cada uno (EGB1, EGB2 y EGB3) y 3 años de enseñanza diversificada en disciplinas, el Polimodal; 3) el establecimiento de una Red Nacional de Formación Docente; 4) el cambio radical de los contenidos curriculares, desactualizados en la mayor parte de las provincias, y la definición de contenidos básicos comunes para todo el país; 5) el establecimiento de políticas compensatorias para los sectores de bajos ingresos; 6) la organización de un sistema nacional de evaluación de la calidad educativa (Cosse, 2005).

<sup>5</sup> En las décadas del ochenta y noventa se produce un proceso de deterioro social creciente, signado por el empobrecimiento de amplios sectores de la población y el empeoramiento de la distribución del ingreso familiar, a los que se suma, desde los primeros años de la década del noventa, el aumento notable y progresivo de la tasa de desocupación. Por ejemplo, entre 1992 y 1998, la tasa de indigencia se duplicó hasta alcanzar el 7,6% y la de pobreza subió un 50% hasta alcanzar a una cuarta parte de la población. En ese período, la desigualdad de la distribución de los ingresos de los hogares, medida por el coeficiente de Gini, aumenta de 0,445 a 0,496. En 1992, la tasa de desocupación era del 7%; alcanza el 17,5% en 1995 y 1996; y llega al 14,3% en 1999 (DGEyEL-SSPTyEL, en base a EPH, INDEC; y BID, 2005).

tres integrantes de un mismo grupo conviviente. El subsidio es entregado a un adulto responsable, y como contraprestación se exige la permanencia en el sistema educativo (un nivel de asistencia) y un determinado rendimiento académico (la promoción de año).

En 2001, se renegocia la continuación del PNBE con el organismo internacional de crédito y el programa entra en una segunda etapa, en la que “deja de ser exclusivamente compensatorio y pasa a estar fuertemente orientado hacia el logro educativo” (BID, 2004), y en la que se simplifican los mecanismos de selección de beneficiarios.

El año 2002 constituye un hito en el PNBE, cuando se produce una significativa ampliación de su cobertura, que por primera vez absorbe cerca del 90% de sus solicitantes. Por un lado, esta ampliación es el resultado de una presión de demanda, ocasionada por un proceso de crecimiento muy importante de la matrícula del nivel secundario, que incorpora fundamentalmente a jóvenes que provienen de los sectores más pobres de la población, y que se manifiesta claramente desde mediados de la década del noventa. Por otro lado, el gobierno mismo decide la ampliación de la cobertura del PNBE en virtud de la Emergencia Social que declara a principios de 2002 como respuesta a la grave crisis social que atraviesa el país y que eclosiona en diciembre de 2001<sup>6</sup>. Esta declaración de emergencia implicó la creación o ampliación de los cinco programas considerados “pilares” de la política social focalizada de la Argentina (Repetto, 2002)<sup>7</sup>.

Cosse (2005) alude a dos causas adicionales que explicarían el aumento de la cobertura registrada en 2002. Por un lado, la disminución del monto monetario anual de cada beca, que de 600 pesos anuales pasa a 400, y por otro, la mayor disponibilidad de fondos en 2002 y 2003, dado que no se habrían recibido los estipulados para 2001 como consecuencia de la crisis económica y financiera. De acuerdo a lo relatado también por este autor, el aumento de la cobertura habría estado acompañado por una baja ejecución tanto en el año 2001 como 2002.

En 2004 comienza a funcionar otro programa educativo, Todos a Estudiar, que cubre a niños y jóvenes de 11 a 18 años que han dejado la escuela y que tiene la finalidad de que vuelvan a ella. Este nuevo programa también cuenta entre sus acciones la entrega de becas (de reinserción escolar y no de retención como en el caso de las otorgadas por el PNBE) y con su accionar amplía y complementa las políticas compensatorias atendiendo a niños y adolescentes que están fuera de la escuela. En la actualidad, Todos a Estudiar forma parte del Programa Nacional de Inserción Educativa (PNIE).

<sup>6</sup> A partir de 2002, la demanda de becas de la provincia de Buenos Aires –la más poblada del país– es absorbida por el PNBE, ya que el programa provincial de becas dirigido a alumnos del Polimodal (últimos tres años del nivel medio), que era autónomo, no puede sostenerse por la crisis fiscal del Estado provincial. También en 2002 parte de la demanda de becas del programa municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dirigido a estudiantes de 1º y 2º año del nivel medio, resulta financiada por el PNBE (De Andraca, 2006).

<sup>7</sup> Dos de esos cinco programas distribuyen beneficios en especie y fueron creados para enfrentar la crisis: el Programa de Emergencia Alimentaria; y el Programa Remediar, de medicamentos. En tanto, tres de ellos son programas TEC: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, creado ante la crisis; el IDH (Ingreso de Desarrollo Humano, posteriormente, PFIS), que se encontraba en etapa de diseño y negociación con el organismo de crédito; y finalmente el PNBE, creado en 1997, que amplía sus prestaciones. En 2002, el gasto en asistencia social, definido como la entrega directa de beneficios monetarios y no monetarios, aumentó del 7,9 al 18% del gasto público social, lo que implicó un incremento real del 35,1% (BID, 2004).

## CUADRO 1

Datos históricos del PNBE. Escuelas cubiertas, cupos, aspirantes a becarios, becarios efectivos y ejecución presupuestaria, 1997-2003

Año	Escuelas	Cupo	Aspirantes (a)	Becarios (b)	(a)/(b) %	Ejecución presupuestaria (\$)
1997	550	36.234	76.141	38.141	50,1	12.231.483
1998	2.266	101.594	258.176	106.941	41,4	49.940.124
1999	3.456	111.126	302.026	116.974	38,7	76.332.763
2000	4.057	109.400	322.445	110.124	34,2	56.815.454
2001	4.067	110.413	291.183	109.276	37,5	44.746.892
2002	5.601	350.000	359.291	327.055	91,0	200.378.885
2003	5.896	350.000	382.609	345.266	90,2	139.193.567

Fuente: elaborado sobre datos de MEyP/OIT (2005).

En 2005, se crea otro nuevo programa, Volver a la Escuela, que es también un programa de inclusión escolar que otorga becas de inclusión, en este caso a niños de 6 a 14 años, es decir, a los que entonces estaban en el tramo de las edades esperadas para cursar la educación obligatoria establecida por la LFE de 1993. Cabe acotar que en diciembre de 2006 se promulga la Ley de Educación Nacional, que fija una nueva obligatoriedad escolar que se extiende hasta la finalización de la educación secundaria. En 2007, ambos programas (Todos a Estudiar y Volver a la Escuela) se fusionan en el Programa Nacional de Inclusión Educativa que atiende y otorga becas a niños y jóvenes de 6 a 18 años que están fuera del sistema escolar, con el fin de que cumplan con la educación obligatoria establecida por la nueva ley de educación. El programa es demasiado reciente, y hasta fines de 2007 no había tenido evaluaciones de impacto.

En 2007, el PNBE y el PNIE se encuentran vinculados administrativamente, ya que ambos dependen de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios de la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina (MECyT)<sup>8</sup>.

En junio de ese año se firma un convenio entre el MTEySS, el MECyT, el Consejo Federal del Trabajo (CFT) y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, con el fin de impulsar acciones "que favorezcan el desarrollo de estrategias de inclusión, reinserción y/o permanencia de los niños y las niñas que se encuentren en situación o en riesgo de trabajo en el Sistema Educativo Formal"<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> En 2008, en un período posterior al analizado, se inicia una nueva etapa en la que el PNBE y el PNIE trabajan juntos en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas para conformar una Propuesta de Apoyo Socioeducativo para las Escuelas Secundarias. La meta para dicho año es alcanzar a más de 7 mil escuelas con becas, libros, aportes para movilidad, estrategias pedagógicas y capacitación docente (ver <[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)>).

<sup>9</sup> Puede consultarse el texto del convenio en <[www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=42](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=42)>.



El MECyT se compromete a establecer y otorgar en el marco del PNIE una línea especial de becas destinadas a los niños y niñas en situación de trabajo detectados por la Inspección de Trabajo. El CFT tiene la función de promover la articulación de acciones entre la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (CoPrETI), cuya jurisdicción es provincial, y el referente provincial del PNIE. Asimismo, debe implementar acciones de relevamiento, prevención y fiscalización de niños y niñas trabajadores en situación de calle, y de verificación del cumplimiento de su inserción escolar. El MTEySS, a través de la Secretaría de Empleo, se compromete a derivar a los padres, tutor o adulto a cargo del niño o niña en situación de trabajo que se encuentren desocupados o con problemas de empleo a la Oficina de Empleo Municipal, y a incorporar a los efectivamente desocupados en proyectos de empleo transitorio en el Programa Nacional de Empleo más adecuado para mejorar sus condiciones de empleabilidad. Finalmente la CoNaETI se compromete a efectuar el monitoreo y el seguimiento mensual de los resultados del programa. El programa está en curso y al cierre de su primera etapa, el 31 de mayo de 2008, fueron relevados un total de 13.758 niños y niñas en situación de trabajo.

## 1.2. Descripción general del PNBE

### 1.2.1. *Objetivo general y objetivos específicos*

El gobierno nacional inicia la ejecución del PNBE en 1997 con el propósito de otorgar transferencias en dinero a estudiantes de hogares pobres que asisten a escuelas de nivel secundario y que se encuentran en riesgo educativo, es decir, que son potenciales desertores de la escuela. La meta del programa es reducir la tasa de deserción de ese tipo de estudiantes (Herrán, 2001).

En 2004 comienza una nueva etapa del PNBE, signada por cambios político-administrativos que articulan la acción pedagógica de los Programas Compensatorios del PNBE y el PNIE en una línea de acción conjunta, así como también por el comienzo de una segunda etapa de financiamiento con el organismo de crédito internacional, que ajusta aspectos técnicos tanto del diseño como de la ejecución (BID, 2004).

En términos de la información que brindara el propio PNBE a fines de 2007, el *objetivo general* del programa es estimular la permanencia, promoción y egreso de la escuela media –o su reforma equivalente– de alumnos que asisten a escuelas públicas y que pertenecen a familias en situación de vulnerabilidad social y educativa. El *objetivo específico* consiste en mejorar la retención escolar y las condiciones en las que tienen lugar el aprendizaje y la enseñanza. Puede concluirse, pues, que la reducción del trabajo infantil no figura entre los objetivos explícitos<sup>10</sup>. Cabe sin embargo adelantar que de acuerdo al sistema de puntaje para la selección de becarios, que se describe posteriormente, el alumno que trabaja obtiene una ponderación más alta y, por ende, aumenta su probabilidad de ser seleccionado.

<sup>10</sup> Cuando Cosse (2005) describe al PNBE desde una perspectiva histórica, agrega a los objetivos propiamente educativos el de “aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los jóvenes para el momento de ingreso al mercado de trabajo”. Esta afirmación, que se encuentra entre comillas (seguramente extraída de algún texto oficial constitutivo del programa), relega indirectamente el ingreso al mercado de trabajo al momento en que los niños y adolescentes hayan cumplido con la escolaridad propuesta y promovida por el PNBE. En esta versión de los objetivos se alude, por lo tanto, de manera indirecta, a la reducción del trabajo infantil.

### *1.2.2. Población objetivo*

La *población objetivo* del PNBE está conformada por alumnos de 13 a 19 años de las escuelas públicas que forman parte del Programa Nacional de Becas Estudiantiles, que están en riesgo de abandonar el sistema educativo y que pertenecen a familias en situación de indigencia o pobreza. Esta situación social se define por el nivel de ingreso del grupo conviviente del postulante, que al momento del relevamiento de este estudio no podía ser superior a 650 pesos totales mensuales (203 dólares de fines de 2007).

Ese techo de ingreso equivalía entonces al 71% del valor de la canasta básica de pobreza de la familia tipo establecida por el INDEC, que en abril de 2007 fue de 916 pesos. En 1997, cuando se creó el programa, el límite superior de ingreso aceptado por el PNBE equivalía al valor de la canasta de pobreza para una familia tipo. Es decir, el foco del programa se traslada en los hechos a la atención de los más pobres dentro de los pobres<sup>11</sup>.

### *1.2.3. Condicionalidades*

Las condicionalidades del PNBE siguen siendo, a fines de 2007, las mismas: la permanencia del becario en el sistema educativo, es decir, que no sobrepase el nivel de inasistencias permitidas para mantener la regularidad, y la promoción de año, en el caso de los beneficiarios que renuevan beca.

### *1.2.4. Beneficio: monto y mecanismo de las transferencias*

El *beneficio* hacia fines de 2007 consiste en una transferencia monetaria, pagada en una cuota o en dos cuotas iguales y consecutivas de 500 pesos anuales (156 dólares de entonces). El subsidio es entregado a un adulto responsable integrante de la familia.

De acuerdo a Cosse (2005), dicho subsidio es un aporte de dinero que se entrega a la familia del beneficiario de modo de evitar la deserción de aquellos alumnos que por razones económicas abandonarían la escuela para encontrar una temprana inserción laboral.

El análisis de si el valor monetario de la beca compensa el ingreso que dejaría de percibir el niño, niña o adolescente si trabajase es un aspecto de suma importancia para evaluar la potencialidad que tiene el programa en cuanto a reducir el trabajo infantil. Esta cuestión es indagada por Chitarroni (2002) a partir del análisis de resultados de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2001 para el total de aglomerados urbanos que esta encuesta entonces cubría. Citando casi textualmente al autor: los jóvenes ocupados de 15 a 19 años que no han completado su educación media y pertenecen a hogares pobres, es decir, un grupo que se asemeja considerablemente a los potenciales beneficiarios del PNBE, percibían un ingreso mensual laboral promedio de 138 pesos, por alrededor de 33 horas semanales de trabajo (una jornada media superior a 6 horas). Ese ingreso significa en promedio más de la tercera parte del ingreso mensual

<sup>11</sup> Cabe destacar que desde 1997 hasta 2004 el techo de ingreso mensual total familiar no cambió y fue de 500 pesos. En ese lapso, la canasta básica alimentaria que define la línea de pobreza para la familia tipo aumentó de 484 a 728 pesos, es decir, un 50%. En otros términos, a comienzos del programa el techo de ingreso familiar coincidía con el de la familia tipo en la línea de pobreza; en 2004, equivalía al 69%; y a fines de 2007, también rondaba esa proporción. Esto indicaría nuevamente una tendencia del programa en cuanto a trasladar y mantener su foco en la pobreza extrema.

familiar,” lo que hace presumir que no resultan fácilmente prescindibles. La eficacia de la beca en términos de retrasar la incorporación a la actividad económica depende, obviamente, de que la prestación compense una parte significativa del ingreso perdido que arrojan” (Chitarroni, 2002). En base a los datos que comenta el autor puede sacarse el cálculo de que el monto anual de la beca, que en ese entonces era de 600 pesos, equivale a algo más de cuatro veces el ingreso mensual que perdería por trabajo el potencial beneficiario (4,3 veces). Ello no constituye una compensación significativa del ingreso laboral anual perdido, aun en el caso de que sólo se consideren nueve meses de estudio, que es aproximadamente lo que dura un año escolar.

Este análisis se replicó con datos de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) que se relevó en el último trimestre de 2004 en áreas urbanas y rurales de cinco regiones de la Argentina y que cubrió una proporción de población equivalente a la mitad de la que reside en el país (MTEySS/OIT/INDEC, 2006; MTEySS/OIT, 2007)<sup>12</sup>. El ejercicio se realizó en este caso para la población de 13 a 19 años que trabajó en la semana de referencia, que tiene primaria completa o secundaria incompleta y que pertenece a hogares pobres urbanos, es decir, una población bastante similar a la que cubre el PNBE. El ingreso laboral medio mensual de los niños y jóvenes trabajadores de ese segmento resultó de 127 pesos, por alrededor de 20,3 horas semanales de trabajo en promedio, monto que representa el 21% del ingreso medio total familiar mensual de esos hogares (619 pesos). El monto anual de la beca en 2004 (400 pesos) equivale a tres remuneraciones mensuales medias (3,1), monto que cubre parcialmente el ingreso laboral potencial que ese joven obtendría en los nueve meses que cursa la escuela si estuviese ocupado<sup>13</sup>.

En cuanto a los mecanismos administrativos del PNBE al momento de este estudio, debe señalarse que la ejecución del programa es descentralizada, constituyéndose la Escuela Cabecera de Circuito en la unidad de gestión a nivel de las escuelas. La transferencia de fondos se realiza a una cuenta de la Escuela Cabecera, y son las escuelas las que entregan las órdenes de pago y los listados para que los adultos responsables cobren los beneficios en el banco.

#### *1.2.5. Mecanismos de selección de los beneficiarios*

En cuanto a los *mecanismos de selección* de los beneficiarios del PNBE, a fines de 2007 existe, por un lado, un sistema de cupos para definir la cantidad de becas por provincia y, por otro, un sistema de puntos para seleccionar a los nuevos becarios en las escuelas del programa, que permitía ordenar a los aspirantes según el puntaje que obtuvieran en el índice de precariedad construido a tales efectos.

La selección de beneficiarios que renuevan beca sigue otras pautas. Resulta prácticamente automática si el alumno cumple con las siguientes condiciones: 1) haber sido

<sup>12</sup> El MTEySS, a través de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, con la colaboración del INDEC y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, realizó en 2004 la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). Se trata de la primera encuesta específica sobre trabajo infantil en la Argentina; su cobertura fue urbana y rural y abarcó provincias del noroeste y noreste argentino, la provincia de Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires. En conjunto, la población cubierta representa aproximadamente al 50% de la residente en el país (MTEySS/OIT/INDEC, 2006; MTEySS/OIT, 2007). Cabe acotar que en 2006 se relevaron las provincias de Córdoba y Misiones.

<sup>13</sup> La beca anual cubriría el 35% de un ingreso laboral medio de 1.143 pesos totales durante nueve meses.

becario del PNBE el año anterior; 2) haber promocionado el año escolar; 3) no ser beneficiario de otra beca estudiantil de carácter similar; y 4) cumplir con ciertos requisitos de edad: tener hasta 17 años si cursa 9º de la EGB o 1º del Polimodal, y hasta 19 años para los que cursan los restantes años<sup>14</sup>.

Al momento de nuestra indagación, la determinación de los cupos o cantidad de becarios para cada provincia se efectuaba según un índice ponderado construido en base a tres indicadores de riesgo educativo, combinados con un indicador de pobreza. Aquellos son: 1) abandono escolar como porcentaje de la diferencia entre las matrículas del nivel primario y del medio que presenta la provincia; 2) alumnos que asisten al nivel medio con edades superiores a las esperadas para el año que cursan (sobreedad); y 3) desgranamiento de matrícula entre primer año y tercer año del secundario, que se calcula como el porcentaje de asistentes a 1º año de una cohorte definida que llega a cursar el 3º año. Por su parte, el indicador de pobreza es el porcentaje de población de 14 a 17 años por debajo de la línea de pobreza según la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares en las ciudades de la provincia que la encuesta cubre.

La definición subsiguiente de cupos entre los circuitos al interior de una provincia seguía los siguientes criterios: 1) la cantidad de matrícula de las escuelas que componen el distrito de acuerdo a información brindada por la provincia y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del MECyT; y 2) el porcentaje de renovación de becas a beneficiarios que cursarán el 9º de la EGB y del 1º al 3º del Polimodal. Al momento de efectuar nuestra indagación, no existía un criterio estipulado de elegibilidad para integrar nuevas escuelas al programa, las que resultan incorporadas a petición de la máxima autoridad de cada jurisdicción<sup>15</sup>.

Respecto a la elección de nuevos becarios en las escuelas integrantes del PNBE, el primer paso es la selección de los aspirantes entre los postulantes que nunca han sido becarios del programa, y ello se realiza de acuerdo a los siguientes requisitos: 1) estar cursando 8º año de la EGB o actual equivalente (1º año de la secundaria) y tener entre 13 y 16 años; 2) poseer Documento Nacional de Identidad<sup>16</sup>; 3) integrar familias cuyos ingresos totales sean inferiores a 650 pesos (203 dólares de fines de 2007); y 4) no gozar de otra beca estudiantil de carácter similar. Debe agregarse que en el caso de existir dos o más solicitantes hermanos se selecciona a aquel que tenga mayor puntaje o al becario del año anterior si se ha aceptado que continúe con la beca. El seguimiento del rendimiento académico de los becarios es responsabilidad de los directores de las escuelas, y

<sup>14</sup> Esto no era así en los primeros años del programa, cuando los nuevos aspirantes y los que solicitaban renovación del beneficio eran evaluados con el mismo índice. Los becarios del año anterior podían pues perder su beca por puntaje y también por cupo, ya que en ese entonces también regía un cupo por grado (Ravela, 2000). La remoción de estas medidas obedeció, por lo menos en parte, al informe de la primera evaluación del PNBE, que señaló la complejidad del sistema de cupos y sobre todo la importancia de promover la continuidad de los estudios de los becarios, facilitando la renovación anual del beneficio.

<sup>15</sup> Con anterioridad existían criterios para la elegibilidad de los establecimientos educativos, que debían tener 6 o más secciones en al menos uno de los ciclos de la EGB o el Polimodal, o ser oferta única de educación media en la localidad. Los establecimientos eran ordenados según prioridad conforme a la tasa de no promoción o abandono anual en comparación con la nacional.

<sup>16</sup> Anteriormente se exigía ser ciudadano argentino nativo o por opción (Ravela, 2000). Hay pues un avance en términos de equidad de oportunidades.

el seguimiento del proceso de selección de beneficiarios, que se describe en los próximos apartados, es responsabilidad de la escuela cabecera de circuito (BID, 2004).

El segundo paso para la selección de los aspirantes que nunca han sido becarios del PNBE consiste en la aplicación de la “Encuesta para los aspirantes y su grupo conviviente”, que tiene el carácter de declaración jurada, y en la que se le comunica al entrevistado que si se comprueba falseamiento de datos se procederá a darlo de baja como aspirante. La encuesta se aplica para recoger los datos correspondientes a las variables que conforman el índice de precariedad y, por ende, no se aplica a los alumnos que renuevan beca.

El cuestionario de la encuesta es amplio y se aplica desde 1997-1998, con algunas modificaciones. Se lo describe con bastante detalle porque puede ser un buen instrumento de diagnóstico de la incidencia y características del trabajo infantil y de otras actividades productivas que los niños hacen dentro del hogar, tanto en lo que respecta al conjunto de los aspirantes a becarios, como en referencia a los seleccionados y no seleccionados. Si bien en la administración central del programa se han hecho tabulados estadísticos sobre este tema, por ahora no están disponibles. En el futuro existe la posibilidad de acceder a ellos o de encauzar alguna investigación sobre esa temática en base a un programa de tabulados que permita explotar las bases de datos existentes. Lo ideal sería tomar la encuesta también a los alumnos que renuevan beca, para hacer un estudio de impacto en el trabajo infantil en el período que dura la beca. Esto supone, pues, una recomendación sobre el relevamiento de información que debería obviamente estar acompañada del apoyo institucional y financiero pertinente.

En su parte general, la encuesta registra información sobre la vivienda (características y hacinamiento habitacional) y sobre cada uno de los integrantes del núcleo conviviente (aspectos demográficos, actividad económica y ocupación, fuente y total de ingresos mensuales, cobertura y estado de salud).

En relación a los aspirantes, la encuesta indaga las siguientes cinco dimensiones:

- Aspectos demográficos, incluyendo información sobre si el aspirante tiene hijos y, en el caso de las mujeres, si está embarazada.
- Educación: escolaridad y recepción de otra beca estudiantil, desempeño escolar (cantidad de inasistencias y motivo principal, que incluye la necesidad de realizar tareas en el hogar), repeticiones de año y abandono por un año escolar o más y motivos principales, y distancia entre la escuela y la vivienda.
- Salud: enfermedad y discapacidad, impedimento de asistencia regular por enfermedad o discapacidad y cobertura de salud.
- Situación laboral del alumno: trabajo fuera del hogar:
  - a) condición de actividad económica: ocupado, desocupado o inactivo;
  - b) tipo de actividad que realiza: peón de campo, peón de la construcción, empleado de comercio, cadete repartidor, empleada de servicio doméstico, cuidado de niños, vendedor ambulante, lava autos/vidrios;
  - c) períodos en que trabaja, cinco categorías excluyentes: de lunes a viernes, de lunes a viernes más sábado y/o domingo, sólo sábado y/o domingo, algunos días a la semana, sólo en períodos de receso escolar;

- d) horas trabajadas por día en esos períodos (2 o menos horas, 3 a 4, 5 a 6, 7 o más);
- Situación laboral del alumno: trabajo dentro del hogar:
  - a) se indaga si es necesario que el alumno realice tareas en el hogar (para que los mayores puedan salir a trabajar y otras razones);
  - b) actividad (principal) que realiza: cuida hermanos menores, prepara alimentos, limpia la casa, cuida algún familiar enfermo, hace algún trabajo familiar (huerta, granja, comercio, taller);
  - c) cantidad de tiempo que dedica a esa actividad: 2 o menos horas, 3 a 4, 5 a 6, 7 o más;
  - d) frecuencia semanal: todos los días, 4 a 5 días en la semana, 2 a 3, ocasionalmente.

Como puede apreciarse, la información de la encuesta es rica y permitiría hacer un análisis bastante pormenorizado de las actividades económicas y no económicas de los aspirantes, como también de su condición de pobreza, tanto medida por los métodos de líneas de pobreza e indigencia como por el de necesidades básicas insatisfechas.

El tercer paso en el proceso de selección de los aspirantes es su ordenamiento de acuerdo al puntaje que han logrado en el Índice de Precariedad, compuesto por variables contempladas en los cuestionarios de la encuesta y que tienen una ponderación preestablecida. Las dimensiones que integran este índice según Cosse (2005) y alguna información adicional brindada por el programa serían las siguientes:

- Ingreso familiar.
- Tasa de dependencia económica.
- Situación y ubicación de la vivienda.
- Antecedentes educativos de la familia.
- Situación laboral del aspirante.
- Situación laboral del jefe de hogar.
- Situación de salud del aspirante y del jefe de hogar.
- Lugar donde vive el aspirante (con su familia, solo, con el empleador, etc.).
- Aspirante con condición de jefe de hogar.
- Aspirante jefa de hogar embarazada.
- Situación de embarazo o de paternidad/maternidad del aspirante.

Puede apreciarse que la situación laboral del aspirante es una de las dimensiones que integra el índice, aunque no conocemos su ponderación (como tampoco la de las restantes). Sí sabemos acerca de las variables que entran en la construcción de el o los indicadores de situación laboral del aspirante, porque conocemos las preguntas de la encuesta y porque, de acuerdo a lo informado por el PNBE, todas se utilizan para establecer el valor del índice. Las variables o indicadores respecto al trabajo propiamente dicho son: niño/a que trabaja fuera del hogar; niño/a desocupado; tipo de actividad que realiza el niño/a trabajador; intensidad (horaria y/o semanal) del trabajo fuera del hogar. Las correspondientes a trabajo dentro del hogar: niño/a que realiza tarea en el

## CUADRO 2

PNBE. Cantidad de escuelas, cantidad e importe total de becas y proyectos institucionales, 2004-2007

Año	Cantidad de escuelas	Becas		Proyectos institucionales	
		Cantidad	Importe (\$)	Cantidad	Importe (\$)
2004	5.997	352.185	140.874.000	3.422	3.327.683
2005	6.070	458.220	183.288.000	4.519	2.075.000
2006	6.375	406.208	162.483.200	4.621	5.772.250
2007	6.667	*	*	-	-

Fuente: Dirección Nacional de Programas Compensatorios, MECyT.

\* Para el año 2007, está previsto un cupo de 500 mil becas estudiantiles por 250 millones de pesos.

hogar; tipo de actividad que realiza el niño/a que trabaja en el hogar; intensidad (horaria y/o semanal) del trabajo dentro del hogar<sup>17</sup>.

### 1.2.6. Cifras agregadas del programa

El otorgamiento y la renovación de becas, su monitoreo y control conforman la principal línea de acción del PNBE, que tiene además otros dos componentes importantes: el financiamiento de Proyectos Institucionales de Retención Escolar (PIR)<sup>18</sup> y el de distribución de textos<sup>19</sup>.

Las becas otorgadas y los proyectos financiados desde el año 2004 se presentan detallados en el cuadro anterior.

## 1.3. Evaluaciones del PNBE

### 1.3.1. Primera evaluación, año 2000

La primera evaluación del PNBE es realizada por Pedro Ravela en diciembre de 2000, en el marco de lo estipulado por el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo

<sup>17</sup> Ravela (2000) en su evaluación de impacto describe y critica el Índice de Precariedad utilizado entonces –seguramente luego reformado– que estaba compuesto por 20 indicadores y valores teóricos entre 17 y 79 puntos. Dos de los indicadores eran de trabajo, con una ponderación total del 11,3% (sobre el rango de 62 puntos teóricos = 79 – 17 +1). El primero, el indicador “Trabajo del aspirante fuera del hogar”, era un promedio del valor de los indicadores “Cantidad de horas diarias de trabajo fuera del hogar” y “Períodos en que el niño trabaja”, y tenía un valor posible entre 5 y 1, y un peso del 6,5%. El segundo, el indicador “Trabajo del aspirante en el hogar”, de manera similar era un promedio de los dos indicadores correspondientes al trabajo dentro del hogar. En este caso, tenía un valor posible entre 4 y 1 y una ponderación del 4,8%, es decir, un valor máximo y una ponderación algo menor al indicador de trabajo propiamente dicho.

<sup>18</sup> Este subcomponente provee recursos a las escuelas para la adquisición de materiales, equipamiento y la contratación de servicios para que estas realicen actividades pedagógicas de apoyo complementario a los alumnos de mal rendimiento. También promueve y financia la capacitación de los docentes en metodologías específicas para la enseñanza de alumnos débiles académicamente debido a desventaja cultural (BID, 2004). Los proyectos institucionales eran evaluados por los supervisores de la jurisdicción y aprobados por ellos.

<sup>19</sup> Según el documento del proyecto, se distribuyen textos a las escuelas del programa (250 libros para cada escuela) y a los alumnos beneficiarios de becas (3 libros de texto y 2 de literatura) (BID, 2004).

que financia el programa desde su inicio. La evaluación arroja los siguientes resultados (Herrán, 2001):

- El programa está adecuadamente focalizado: casi tres cuartas partes de los aspirantes pertenece a hogares con ingreso per cápita igual o inferior a un valor *proxy* de la línea de indigencia, y apenas un 1% de los aspirantes integra hogares con un ingreso per cápita superior a un valor *proxy* de la línea de pobreza.
- La cobertura del programa resulta modesta, tanto en relación con la demanda potencial –en los centros urbanos, las becas sólo alcanzaron a cubrir una cuarta parte de los estudiantes del primer quintil de ingresos que asisten al nivel medio (potenciales beneficiarios)– como en relación con la demanda real, ya que en su pico mayor las becas otorgadas solamente representaban el 43% de las solicitadas.
- El ingreso a la escuela de alumnos pertenecientes al quintil más pobre creció en las zonas urbanas en las que fue implementado el programa.
- Las escuelas del programa muestran un progreso significativo en los indicadores de repetición y promoción.
- Sin embargo, la probabilidad de deserción no cambió y es muy alta. La mitad de los becarios y algo más de la mitad de los aspirantes a beca no vuelven a presentarse al año siguiente para continuar percibiendo el subsidio. Esta dificultad de los alumnos pobres para continuar asistiendo a la escuela marca la importancia de propiciar el desarrollo de los Proyectos Institucionales de Retención.
- Asimismo, se amplió la brecha en los resultados de aprendizaje, medidos por pruebas de aprendizaje, entre las escuelas del programa y el resto.
- El programa posee un buen mecanismo de registro y selección de aspirantes; en cambio, la asignación de las becas presenta importantes fallas que se manifiestan en un elevado nivel de error de exclusión. En 1999, el 49,4% de los receptores de becas y el 56,7% de los aspirantes que no obtuvieron becas no volvieron a presentarse al programa. Si bien algunos indicadores señalan la presencia de leves mejoras en el desempeño educativo de las escuelas que tienen becarios, los resultados no son concluyentes. Por otro lado, en la evaluación se hace hincapié en la necesidad de realizar importantes intervenciones pedagógicas en aquellas escuelas con gran cantidad de becarios, a fin de compensar.

A partir de estos resultados, se incorporaron algunos ajustes para la segunda fase del PNBE:

- El componente pedagógico del programa fue fortalecido mediante el financiamiento de apoyo en esa materia y el otorgamiento de libros de texto a todos los estudiantes de las escuelas del PNBE.
- La estrategia del programa cambió de una transferencia que era vista como un subsidio para niños pobres hacia una beca basada en el mérito, que los estudiantes reciben porque logran completar con éxito el año escolar y mantienen su progreso escolar.
- En consecuencia, el procedimiento para seleccionar y asignar becas cambió de una



selección anual basada principalmente en una clasificación de los estudiantes más pobres, hacia un proceso que garantiza a los becarios la renovación del subsidio mientras sean promovidos.

Cabe destacar que en las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación de 2000 no se efectúa consideración alguna respecto al *trabajo infantil y adolescente*. De forma más secundaria se alude a esta problemática, en primer lugar, cuando se analiza el contenido del índice de precariedad más detalladamente y se afirma que, mientras parece razonable tener en cuenta las situaciones de trabajo remunerado de los alumnos a la hora de asignar las becas, la situación de trabajo en el hogar aparece como discutible, en la medida en que incluye una enorme variedad de situaciones de difícil discriminación. En segundo lugar, se considera el tema cuando se analizan los datos de la Encuesta al Aspirante y su Grupo Conviviente y se afirma que sólo el 4,4% de los aspirantes trabaja fuera del hogar y la mayoría de ellos (2,9%) lo hace por menos de cuatro horas diarias. Asimismo, se señala que un 9% no trabaja pero busca trabajo, en tanto el 86,6% ni trabaja ni busca trabajo. Se indica también que la asignación de las becas privilegió levemente a quienes trabajan y a quienes buscan trabajo (Ravela, 2000).

#### 1.3.2. Segunda evaluación, año 2004

A fines de 2004, el PNBE fue nuevamente evaluado en el marco de los requerimientos establecidos en el préstamo del BID. Los resultados de esta segunda evaluación señalan que el programa tiene un impacto positivo en términos de asistencia y promoción. El estudio indica que los estudiantes beneficiarios de la beca asisten más tiempo a la escuela que quienes no la reciben pero están en condiciones de recibirla (grupo de control), y el valor del indicador aumenta aún más para quienes han recibido la beca por más de un año. Quienes perciben la beca por un año presentan un 20% de asistencia adicional; esta aumenta a un 40% para quienes reciben la beca durante dos años y a casi un 75% para quienes la reciben por tres años o más. La evaluación concluye que el impacto del programa es mayor al aumentar el número de años durante los cuales los beneficiarios reciben la beca (Heinrich y Cabrol, 2005).

La metodología utilizada en esta segunda evaluación consiste en el seguimiento de una cohorte de estudiantes del año 1999 de 24 escuelas del PNBE por cinco años, es decir, hasta 2003. Con el fin de estimar los impactos promedio y en el margen del PNBE en la asistencia a la escuela, en la repetición de año o grado, en la finalización del nivel secundario y en el rendimiento (medido por el promedio de notas en la escuela), se hizo uso del método de emparejamiento basado en la probabilidad de asignación al programa (*Propensity Score Matching* o PSM) en un grupo testigo de estudiantes que no obtuvieron la beca porque no entraron en la cuota establecida para los efectivamente beneficiarios. También se utilizaron métodos “multinivel” (*multilevel*) para estimar qué papel juegan la administración del programa y las características de la escuela en las variaciones entre los resultados de las escuelas y de los estudiantes.

Desde el análisis económico, los programas TEC son considerados como intervenciones del lado de la demanda, es decir, como programas que reducen el costo de oportu-

tunidad de la inversión en capital humano y que promueven el acceso y los incentivos para la inversión en el mismo. Sin embargo, la evaluación que estamos comentando sugiere que con certeza su éxito depende de la calidad con que se implemente el programa y de las inversiones que se realicen en las escuelas (intervenciones en la oferta). Según lo señalan sus autores, el estudio realizado tiene la ventaja de poder considerar tantos efectos del lado de la demanda como de la oferta de un programa importante de intervención gubernamental, que tiene el propósito de promover la acumulación de capital humano. También señalan que esto tiene implicaciones para programas similares, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Cabe destacar que en la bibliografía consultada no se han encontrado alusiones al tema del trabajo infantil en la segunda evaluación del programa.

Al momento de nuestro estudio, una tercera evaluación del PNBE se estaba desarrollando con el fin de actualizar los hallazgos de evaluaciones anteriores con la información de la cohorte 2003-2006, determinar su efectividad y obtener recomendaciones sobre el monto óptimo de la beca, la ampliación de cobertura y los ajustes administrativos (BID, 2007).

## 2. EL PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

El Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) es un programa TEC focalizado en familias pobres con hijos menores de 19 años, que se propone reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza condicionando la percepción del subsidio a controles de salud de los niños y las embarazadas y a la asistencia a la escuela de los niños entre 5 y 18 años. Asimismo, promueve la integración social fomentando la participación en los servicios sociales y en actividades comunitarias.

El PFIS fue creado en 2006, por una norma que lo establece como sucesor del Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) y como receptor parcial de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Las personas provenientes de este último deben cumplir con ciertos criterios de elegibilidad para traspasarse o “migrar” al PFIS: 1) tener dos o más hijos (o menores a cargo) con menos de 19 años de edad y/o hijos discapacitados de cualquier edad; 2) el nivel de escolaridad de la madre o del titular hombre (para familias monoparentales) tiene que ser menor a secundaria completa; y 3) la familia beneficiaria debe residir en alguno de los 500 municipios identificados como prioritarios en el Reglamento Operativo del programa (BID, 2005).

Al momento de nuestro relevamiento, el PFIS estaba prácticamente cerrado a otros beneficiarios que no fueran los beneficiarios “históricos” del Programa Familias/IDH y los “migrados” del PJyJHD. Esta particular condición del programa como continuador de otros programas señala la importancia de describirlos. Comenzaremos con el más afín: el PAGV/IDH<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> A diferencia del PAGV/IDH, el PJyJHD no es considerado como un típico TEC y desde algunos enfoques se lo trata más como un programa de emergencia relativo al empleo, que condiciona la percepción del beneficio monetario a la participación en actividades vinculadas al trabajo (CEPAL, 2006).

## 2.1. Antecedentes del PFIS

### 2.1.1. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) y el PAGV/IDH

El IDH, del cual el Programa Familias es una reformulación, se origina como un componente de Transferencias de Ingresos a familias pobres que se adiciona en 2002 al Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), como respuesta a la emergencia social que declara el gobierno<sup>21</sup>.

El PAGV fue un programa focalizado creado en 1996, con el propósito de “introducir e implantar un nuevo modelo participativo de gestión social que facilite y potencie la capacidad de los grupos vulnerables de demandar y acceder a servicios sociales esenciales” (BID, 1997). Los grupos identificados fueron mujeres jefes de hogar, jóvenes en riesgo, adultos mayores, discapacitados e indígenas. Como beneficios, se señala que el programa favorecerá la formación de capital humano y social, y mejorará la equidad en la entrega de servicios sociales. Estos beneficios se obtendrán mediante: 1) el mayor acceso de los grupos beneficiados a los servicios sociales esenciales; 2) la institucionalización de procesos participativos para la gestión de programas sociales; y 3) la profundización del acercamiento iniciado entre organismos de gobierno y de la sociedad civil (BID, 1997).

Como puede apreciarse, el beneficio del mayor acceso a servicios sociales esenciales –que es también propósito del PFIS– se lograría a través de la implementación de un programa participativo de gestión que impulsaría la demanda de los grupos vulnerables para acceder a ellos. Es decir, hasta el momento en que se incorpora el IDH no hay transferencias en efectivo para que los beneficiarios mejoren su nivel de vida, ni obviamente condicionamientos ligados a ellas respecto al uso de los servicios sociales.

Cuando en 2002 se incorpora el componente IDH al PAGV, se establecen las que serán las principales características del Programa Familias (CELS, 2007; MEyP/OIT, 2005). Cabe pues detenerse en ellas, ya que son muy similares a las del PFIS.

#### **a) Población objetivo del PAGV/IDH**

Los receptores son las familias en situación de pobreza con hijos de 18 años y menos y embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación, ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar.

#### **b) Prestación: titularidad, subsidio y número de hijos**

La prestación consiste en un subsidio a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada. La madre es la depositaria y titular del subsidio. El monto mensual del subsidio se calcula en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo mensual por hijo o mujer embarazada y un incremento por cada hijo adicional (hasta un máximo de 5 hijos) y de un monto determinado por familia.

<sup>21</sup> Tal como se mencionó anteriormente, el PAGV se encontraba en etapa de diseño y renegociación con el organismo internacional de crédito en 2001 cuando irrumpe la crisis. Ante la situación de emergencia de 2002, el IDH se incorpora como componente del PAGV, y en 2003 se conforma como programa e integra el conjunto de los cinco grandes programas que se crean o reformulan para responder a la crisis.

### **c) Contraprestaciones**

La madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciba el subsidio se comprometerá a demostrar contraprestaciones de salud y de educación. El programa promoverá la participación de las mujeres en actividades de desarrollo personal, familiar y comunitario que se ofrezcan a nivel local.

Asimismo, el programa brinda asistencia técnica y económica a las organizaciones comunitarias de la sociedad civil que desempeñan tareas relacionadas con la salud, el cuidado infantil y el apoyo escolar de los núcleos de los beneficiarios (MEyP/OIT, 2005).

Un aspecto importante a considerar desde el enfoque de género es que la titularidad del beneficio recae en las mujeres, en tanto madres. En caso de que la madre no resida en el hogar, esté discapacitada física y/o mentalmente, o no se encuentre emancipada, el o la titular será la persona responsable del cuidado de los niños (CELS, 2007).

### **d) Ámbito territorial y mecanismos de selección de beneficiarios**

El PAGV/IDH tuvo como ámbito territorial a todo el país, si bien en sus inicios focalizó su acción en los grandes centros urbanos cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares. Las intervenciones se priorizaban de acuerdo a la proporción de población por debajo de la línea de pobreza residente en dichos centros urbanos, y los beneficiarios eran seleccionados a partir de los barridos censales del SISFAM-SIEMPRO<sup>22</sup>.

Respecto a la selección de nuevos beneficiarios y las formas de pago, el SISFAM realizaba a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) el cruce de bases para la depuración y elaboración del Padrón Inicial de pago de acuerdo con los criterios de elegibilidad de beneficiarios establecidos por el programa<sup>23</sup>. Sobre ese Padrón Inicial, se notificaba a los beneficiarios que debían firmar la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa). El pago inicial y los subsiguientes se realizaban en forma directa a través del Banco Nación.

### **e) Cifras agregadas del programa**

El financiamiento del programa en 2003 correspondió en un 48,5% al Tesoro Nacional, en un 0,7% a transferencias externas y en un 48,5% al crédito externo del BID. El gasto devengado en 2003 fue de 265.461.778 pesos (MEyP/OIT, 2005).

De acuerdo a los datos de cobertura a los que se ha podido acceder, en su último

<sup>22</sup> El SISFAM, creado en el marco del viejo PAGV, consiste en un registro de información socioeconómica y demográfica de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social creado para poder seleccionarlas como beneficiarias con mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos. El SISFAM forma parte del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) que depende del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

<sup>23</sup> Para la selección de beneficiarios del IDH se desechó la consideración de los ingresos declarados por el potencial beneficiario, porque se entendía que había una fuerte subdeclaración. En su lugar, y como aproximación al bienestar de los núcleos beneficiarios, se utilizó un "Índice de Calidad de Vida", construido por una serie de indicadores que recogía la ficha de registro de beneficiarios (FIBAPS). A partir del tratamiento especial de los indicadores cualitativos (procedimiento MORALS), se aplicaba un modelo de regresión para calcular el logaritmo del ingreso per cápita de los núcleos. Luego de transformar este logaritmo, se utilizaba este índice como predictor de ingresos y se lo comparaba con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) o el valor de la Canasta Básica Total (CBT) provista todos los meses por el INDEC para determinar la población indigente y pobre, respectivamente (SIEMPRO-SISFAM, 2003). Este índice será puesto en cuestión por una evaluación de impacto del PFIS que se comenta más adelante (ver punto 2.3., "Evaluaciones del PFIS").

año calendario de funcionamiento (2003) el PAGV/IDH asistió a 192.412 familias (MEyP/OIT, 2005).

#### **f) Línea de base del PFIS**

También en 2003, el Área de Evaluación del SIEMPRO-SISFAM realiza el informe “Línea de Base del Programa Familias para la Inclusión Social”, que tenía justamente el objetivo de estimar la línea de base del programa en un tiempo 0, es decir, en la situación anterior a su ejecución (SIEMPRO-SISFAM, 2003). Se estimaron los valores base para los indicadores en los que se esperaba impactos y entre ellos figura la participación en actividades laborales de niños y de adolescentes, junto a otros como el acceso de los hogares a los servicios de salud y educación, y la estructura de los gastos del grupo familiar en alimentación, salud, educación.

Para estimar la línea de base en relación a los aspectos vinculados con la participación laboral de niños y adolescentes, se procesaron datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 del SIEMPRO, del Padrón de Beneficiarios del programa y de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Los aspectos que se consideraron fueron la magnitud del trabajo infantil y adolescente, el grado de inclusión de los niños y adolescentes trabajadores en el sistema escolar (asistencia a la escuela), la naturaleza del trabajo y de las tareas de cuidado del hogar, la frecuencia de la actividad laboral, la condición de remuneración y la participación de los ingresos provenientes del trabajo infantil en el total de ingresos de los hogares<sup>24</sup>.

El IDH continuó funcionando sin mayores modificaciones hasta fines de 2004. En los últimos días de octubre de ese año, el gobierno nacional dictó el Decreto 1.506-04, que prorrogó la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre de 2005 y estableció un procedimiento para que el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Social clasificaran a los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados según sus condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad. Este aspecto se retoma en el apartado siguiente.

#### *2.1.2. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

Los programas de empleo adquirieron importancia en el país a partir de principios de la década del noventa. Inicialmente el gobierno nacional se hizo cargo de su diseño e implementación, y posteriormente, debido al nivel y la persistencia del desempleo, los gobiernos provinciales fueron creando diversos programas propios. Sin embargo, como consecuencia de la crisis socioeconómica desatada a fines de 2001, el gobierno nacional adquirió nuevamente un rol preponderante con la creación del PJyJHD (MEyP/OIT, 2005).

#### **a) Descripción general del PJyJHD**

El PJyJHD se implementa en 2002 en el marco de la Emergencia Ocupacional declarada por el Poder Ejecutivo Nacional y es ejecutado por el MTEySS. El programa brinda una ayuda mensual no remunerativa de 150 pesos (aproximadamente 50 dólares) a jefas y jefes de hogar desempleados, con hijos menores de 18 años, con el fin de proteger al

<sup>24</sup> Esa línea de base no fue utilizada posteriormente, ya que el programa adquirió otra fisonomía con los traspasados del PJyJHD.

núcleo familiar y asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de los niños y adolescentes.

La contraprestación a cumplir por el beneficiario podía ser de índole laboral, de formación o educativa. Entre las primeras, se destaca el trabajo en proyectos productivos o comunitarios ejecutados por municipios u otros organismos públicos o privados sin fines de lucro, y también una actividad poco extendida, la incorporación del beneficiario a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. Las otras contraprestaciones posibles fueron la consecución de estudios correspondientes a la educación formal (nivel primario y secundario) o la concurrencia a cursos de capacitación laboral. La dedicación diaria a la contraprestación no podía ser inferior a cuatro horas, ni superior a seis.

El programa se implementó en torno a dos ejes. Por un lado, los municipios, junto con los Consejos Consultivos Locales (CCL), asignaban las actividades que debían cumplir los beneficiarios en concepto de contraprestación. Por otro, los organismos públicos o privados sin fines de lucro, habilitados por los CCL, participaban en el programa proponiendo actividades o proyectos que pudieran incorporar a los beneficiarios con su contraprestación.

El mecanismo de selección de beneficiarios consistió en la presentación espontánea de los jefes de hogares en las municipalidades para solicitar su inclusión al programa (autoselección) y una vez determinada su elegibilidad comenzaban a percibir los beneficios. Este proceso se interrumpe en 2003, cuando se suspende la entrada de nuevos beneficiarios al programa.

Un aspecto a destacar del PJyJHD es que la entrada al plan se condiciona a la presentación de constancias respecto al cumplimiento de los planes de vacunación para los niños pequeños del hogar del beneficiario, como también a la acreditación de la escolaridad de los hijos menores de 18 años, requisitos ambos que caracterizan en general a los programas TEC. Sin embargo, de acuerdo a la información recogida en ámbitos de monitoreo del PJyJHD, estas condiciones solamente se aplicaron para entrar al programa, no habiéndose implementado ningún mecanismo de seguimiento para certificar su cumplimiento durante la permanencia de los beneficiarios en el programa.

## **b) El tema del trabajo infantil**

No hay referencias al tema del trabajo infantil en el planteamiento de los objetivos del PJyJHD ni tampoco en los condicionamientos que se establecen para acceder al mismo. La única referencia concreta corresponde a una resolución del MTEySS, que establece incorporar actividades de difusión orientadas a promover la prevención y erradicación del trabajo infantil en el componente de Formación Profesional del PJyJHD<sup>25</sup>. La resolución dispone que la (CoNaETI) será la responsable del diseño y formulación de estas actividades de difusión que se implementarán mediante el esquema de “formación de formadores”.

## **c) Cifras agregadas del programa**

Para apreciar la magnitud del PJyJHD, cabe señalar que en 2002 este contó con un pre-

<sup>25</sup> Resolución 87/2003 del 14 de febrero de 2003.

supuesto de 2.248 millones de pesos, que representaba el 45,2% del gasto en asistencia social del gobierno nacional y el 0,7 % del PBI y que benefició a más de 1,7 millones de personas. En su pico máximo de cobertura (mayo de 2003) el programa beneficiaba a casi 2 millones de hogares, y ese año ejecutó 3.287 millones de pesos –un poco más de 1.000 millones de dólares (MEyP/OIT, 2005).

### CUADRO 3

Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Evolución de beneficiarios. Promedios semestrales. Total país

Evolución semestral	Beneficiarios
I Semestre 2002*	877.266
II Semestre 2002	1.704.485
I Semestre 2003	1.953.856
II Semestre 2003	1.900.734
I Semestre 2004	1.772.626
II Semestre 2004	1.637.432
I Semestre 2005	1.545.584
II Semestre 2005	1.476.489
I Semestre 2006	1.360.797
II Semestre 2006	1.207.314
I Semestre 2007	992.584

Fuente: Área Monitoreo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

\* Corresponde a los meses de mayo y junio.

### CUADRO 4

Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Distribución de los montos totales pagados por año. Total país

Año	Montos totales pagados por año
2002*	2.334.531.105
2003	3.564.927.095
2004	3.193.007.001
2005	2.732.436.141
2006	2.319.385.450
2007**	469.223.102

Fuente: Coordinación Técnica y de Planeamiento en base a liquidaciones normales y Resoluciones de Pagos Especiales (Datos Provisorios) SIEMPRO.

\* Incluye montos ejecutados por los PJyJHD, PEL y otros programas de empleo.

\*\* Se incluye sólo el primer trimestre.

#### **d) Evaluaciones del PJyJHD**

El PJyJHD tuvo dos evaluaciones desde el MTEySS y fue objeto de múltiples estudios desde otros ámbitos técnicos y académicos. Tomando solamente una de ellas, la última evaluación del MTEySS, realizada en base a la segunda encuesta a beneficiarios de junio de 2004, se destacan los siguientes rasgos (MTEySS / SSPTyEL, 2004).

- La población beneficiaria se caracteriza por una alta participación femenina (71%), por ser relativamente joven y poseer un bajo nivel educativo (más del 55% de los beneficiarios tiene nivel primario completo o menos escolaridad).
- Se destaca la alta proporción de beneficiarias mujeres que se encuentran solas a cargo del hogar y los hijos (el 60% de las mujeres no tiene cónyuge). Más de la tercera parte de los beneficiarios tienen familias numerosas con tres hijos o más.
- El programa se encuentra autofocalizado en hogares pobres e indigentes (el 90% de los hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 53% por debajo de la línea de indigencia)<sup>26</sup>.
- Sin la prestación de 150 pesos, los niveles de pobreza y especialmente los de indigencia serían aún más elevados. La pobreza hubiera alcanzado a casi la totalidad de los hogares cubiertos por el programa (96,3%) y la indigencia al 78%. Esto se explica porque el ingreso medio de los hogares se encuentra más próximo al valor de la canasta básica de alimentos (utilizada para medir la indigencia) que al de la canasta básica total que incluye bienes y servicios varios (utilizada para medir la pobreza)<sup>27</sup>.
- El grado de cumplimiento de las actividades de contraprestación es alto (más del 80% de los beneficiarios) y la mayoría declaró estar participando en proyectos comunitarios.
- La mayoría cuenta con experiencia laboral, asociada principalmente con actividades de baja calificación.
- La actividad es la característica predominante entre los beneficiarios: el 70% se encontraba ocupado o buscando trabajo. Esto se explica por la posición que ocupan como jefes de hogar.
- La situación ocupacional de los beneficiarios reproduce la dinámica que toma el fenómeno del desempleo en la Argentina. Se trata de un proceso que deja en evidencia la estrecha relación entre la desocupación, la precariedad laboral y la pobreza.
- El universo de beneficiarios comparte características tales como desempleo, precariedad y pobreza, y a la vez se observan situaciones diferenciadas en cuanto a eda-

<sup>26</sup> “Autofocalizado” porque el programa no tuvo el objetivo explícito de cubrir a la población pobre y el mecanismo de reclutamiento correspondía a la presentación espontánea, la autoselección de los beneficiarios.

<sup>27</sup> Este efecto se diluye cuando se considera al conjunto de hogares pobres, beneficiarios y no beneficiarios. Ello puede apreciarse en un documento reciente, que analiza los factores asociados a la reducción de la incidencia de la pobreza que experimenta la Argentina desde el año 2003. Las mejoras observadas en el mercado de trabajo explican una parte significativa de la reducción de la pobreza, mientras que las transferencias monetarias gubernamentales han tenido una importancia prácticamente nula en las salidas de la pobreza. Ello “es un resultado esperable, dado que la política de transferencias más importante existente en la actualidad a nivel nacional –el PJyJHD– viene reduciéndose sistemáticamente en los últimos años y el monto de estas transferencias es reducido en relación a la línea de la pobreza, factores que dificultan que los hogares logren salir de la pobreza exclusivamente por este factor” (Mauricio et al., 2007).



des, nivel educativo y calificación laboral. Esto permite discriminar grupos diferenciados en cuanto a sus posibilidades de inserción laboral.

Cabe describir a los grupos de beneficiarios a los que se alude en el último punto, porque serán objeto de políticas diferentes:

- Grupo 1: abarca al 18,2% de los beneficiarios al momento de la evaluación y está integrado por jefes/as jóvenes, con nivel educativo medio-alto y alguna calificación laboral.
- Grupo 2: representa al 20,1% de los beneficiarios y corresponde a jefes/as adultos jóvenes con nivel educativo medio-bajo y sin calificación laboral.
- Grupo 3: con un 30,3% de los beneficiarios, corresponde a jefes/as de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo y sin calificación laboral.
- Grupo 4: 31,4% de los beneficiarios al momento de la evaluación, principalmente personas inactivas y mayores de 60 años, en su mayoría mujeres.

Los jefes de hogar del primer grupo tienen más posibilidades de inserción laboral, y para ellos se implementaría un seguro de desempleo con un diseño más tradicional, acotado en el tiempo, que se complementaría con actividades que faciliten la inserción laboral (agencias de empleo, convenios sectoriales). Las personas pertenecientes a los grupos 2 y 3 tienen más dificultades para la inserción laboral, y para ellas se estaría pensando en el mismo seguro de desempleo, pero se reforzarían las acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo actividades de capacitación para el trabajo<sup>28</sup>. Finalmente, las personas pertenecientes al cuarto grupo se consideran como inempleables y son las que pasarían al Programa Familias<sup>29</sup>.

Debe señalarse que el tema del *trabajo infantil* no es abordado en las evaluaciones que realizó el MTEySS ni en los otros estudios sobre el PJyJHD consultados, y ello concuerda con el hecho de que la reducción del mismo no se encontraba ni en sus objetivos ni en sus condicionamientos. Cabe sí mencionar que en el ámbito del MTEySS<sup>30</sup>, y tomando como fuente de información a la EANNA 2004, se realizaron algunos tabula-

<sup>28</sup> Cabe mencionar que en abril de 2006, el MTEySS efectivamente instituye el Seguro de Capacitación y Empleo orientado a los beneficiarios del PJyJHD que opten voluntariamente por él. Por un plazo máximo de dos años, el seguro brinda una asignación mensual de 225 pesos (75 pesos más que la ayuda económica del PJyJHD, que se suman a los 150 que reciben actualmente) como también acciones de formación profesional, entrenamiento laboral, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral. Con la firma de un Convenio de Adhesión, los beneficiarios adquieren los siguientes compromisos: 1) concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo; 2) participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral y otros servicios que les ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo; y 3) aceptar las ofertas de trabajo que surjan.

<sup>29</sup> En este punto, cabe mencionar la evaluación crítica que hace el Centro de Estudios Legales y Sociales cuando advierte: "Como puede desprenderse de la descripción de las características sociodemográficas de los beneficiarios, a este grupo [el grupo 4] pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las *mujeres con responsabilidades familiares*, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse a la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser *inempleables*" (CELS, 2007; énfasis original).

<sup>30</sup> En la Dirección General de Estudios y Estadística Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

del programa. A manera de síntesis, puede señalarse que al momento del relevamiento de la EANNA en 2004 se verifica lo siguiente:

- El PJyJHD cubre una alta proporción de los hogares que tienen niños que trabajan en el tramo de los 5 a 17 años de edad (31%). Esta cobertura es bastante mayor a la registrada por los hogares con niños en esas edades, pero que no trabajan (21%).
- Se verifica que casi la mitad de los hogares con niños trabajadores que cubre el plan se encuentran en la indigencia (sus ingresos no llegan a cubrir la canasta básica alimentaria) y el 85% es pobre (no cubre la canasta básica total).
- El trabajo que desarrollan los niños de 5 a 17 años en los hogares cubiertos por el PJyJHD tiene rasgos más precarios que el realizado por niños en esas edades pero en hogares sin beneficiarios: menor importancia relativa del trabajo infantil como ayuda a un familiar y algo mayor del que se realiza por cuenta propia, como también una carga horaria semanal un poco más elevada y una mayor incidencia del trabajo nocturno.
- Los adolescentes trabajadores y no trabajadores de los hogares cubiertos por el PJyJHD tienen una mayor tasa de asistencia a la escuela que los grupos equivalentes en hogares no cubiertos por el plan. En efecto, en los hogares con plan, el 78% de los adolescentes trabajadores y el 91% de los que no trabajan asisten a la escuela, mientras los valores equivalentes se reducen al 65 y 80%, respectivamente, cuando se trata de hogares no cubiertos por el plan.
- En el caso de los niños de 5 a 13 años, esta pauta de mayor asistencia también se cumple, es decir, las tasas de asistencia de los niños de los hogares cubiertos son mayores que las de los niños en hogares no cubiertos, aunque en relación a los adolescentes las diferencias son de un orden menor y se producen en el marco de niveles de escolarización superiores al 96%.

Las constataciones señaladas en los dos últimos puntos indican que el condicionamiento respecto a la presentación de certificados de asistencia a la escuela para los hijos menores de 18 años –que fue un requisito de entrada, aunque no de permanencia en el programa– probablemente tuvo efectos beneficiosos en los niveles de asistencia a la escuela de los niños y sobre todo de los adolescentes de los hogares cubiertos por el PJyJHD.

## **2.2. Programa Familias por la Inclusión Social**

Al momento del estudio, el Programa Familias por la Inclusión Social se encontraba en la Fase I que se había iniciado en marzo de 2006 y que se proyectaba finalizar en diciembre de 2008, para dar comienzo a la Fase II<sup>31</sup>.

### *2.2.1. Objetivo general y objetivos específicos del PFIS*

El propósito del PFIS ha sido explicitado en el párrafo inicial del apartado 2. En términos del propio programa, “su objetivo general es promover el desarrollo, la salud y perma-

<sup>31</sup> El programa es multifase, a ejecutarse en aproximadamente siete años, con un financiamiento estimado en 2 mil millones de dólares, con dos fases de 1.000 millones cada una. La primera fase será de tres años y la segunda fase sería de cuatro años. En la primera, el 70% del financiamiento será aportado por el BID, y el 30% restante provendrá de la contrapartida local.

nencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Para ello establece un mecanismo automático, transparente y directo de ingreso a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, adolescentes y jóvenes. Dicho ingreso promoverá adicionalmente tanto el acceso de todos los integrantes de las familias beneficiarias –especialmente de las mujeres– a los servicios, como así también a actividades de participación y organización de la comunidad”<sup>32</sup>.

Los *objetivos específicos* del PFIS consisten en:

- Elevar los niveles de ingreso de las familias seleccionadas y provocar así una reducción en los niveles de pobreza e indigencia de los beneficiarios.
- Incentivar la inserción y permanencia en el sistema educativo de todos los miembros en edad escolar del hogar beneficiario.
- Asegurar los controles de vacunación para los niños y adolescentes.
- Asegurar la recepción entre niños y adolescentes de todas las vacunas correspondientes (de acuerdo al Calendario Oficial).
- Asegurar la realización de los controles periódicos necesarios entre las mujeres embarazadas.

El programa cuenta con tres componentes: “Ingresos no remunerativos”, “Promoción familiar y comunitaria” y “Comunicación, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional”. Nos detendremos en los dos primeros.

#### 2.2.2. Componente “Ingresos no remunerativos”

El objetivo del componente “Ingresos no remunerativos” es mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, con hijos o menores de 19 años de edad a cargo, que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, garantizando un ingreso mínimo y promoviendo el acceso a los servicios de salud y escolaridad. Con este fin, se entregará un ingreso no remunerativo para contribuir a la disminución de la vulnerabilidad social y potenciar la acumulación de capital humano y social.

La percepción continua de este ingreso dependerá del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y de la verificación semestral de las condiciones de permanencia. Al momento de nuestro estudio, estas eran las que se muestran en el Cuadro 5 de la página siguiente.

Respecto a las condiciones de permanencia, se explicita que el hogar será dado de baja si percibe un ingreso mensual –incluyendo el beneficio no remunerativo en efectivo– que supere al Salario Mínimo Vital y Móvil establecido por el MTEySS<sup>33</sup>. Ello tiene la finalidad de no desalentar la participación laboral y de continuar protegiendo a las familias cuyos ingresos están bajo la línea de pobreza. Como excepción a una de

<sup>32</sup> En este apartado se sigue la información brindada por el PFIS, el SIEMPRO y el documento de préstamo BID (2005).

<sup>33</sup> El valor del salario mínimo en agosto de 2007 fue de 900 pesos, y entre noviembre de 2006 y julio de 2007, de 800. Estos valores son algo inferiores a los de la línea de pobreza de la familia tipo, que en agosto de 2007 fue de 923 pesos y en el período anterior osciló entre 879 y 921 pesos (sobre datos de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la SSPTyEL del MTEySS).

## CUADRO 5

PFIS. Condicionalidades, beneficiarios y frecuencia de los controles

Condicionalidades	Beneficiarios	Frecuencia
En salud	Embarazadas	Control bimestral
	Niños hasta 1 año	Control bianual
	Niños de 2 a 5 años	Control bianual
	Niños de 6 a 18 años	Control bianual
En educación	Niños de 5 años	Asistir y permanecer en el preescolar. Control bianual
	Niños de 6 a 18 años	Asistir y permanecer en la escuela. Control bianual

Fuente: Información suministrada por el Programa a la DGEyEL de la SSPTyEL del MTEySS.

## CUADRO 6

PFIS. Monto del subsidio según cantidad de niños a cargo

Monto del subsidio	Cantidad de niños a cargo
\$ 155 (US\$ 48)	Un menor de edad
\$ 185 (US\$ 58)	Dos menores de edad
\$ 215 (US\$ 67)	Tres menores de edad
\$ 245 (US\$ 77)	Cuatro menores de edad
\$ 275 (US\$ 86)	Cinco menores de edad
\$ 305 (US\$ 95)	Seis o más menores de edad

Fuente: Información suministrada por el Programa a la DGEyEL de la SSPTyEL del MTEySS.

las condiciones de elegibilidad, se establece que las familias cuyas madres beneficiarias acrediten haber completado la educación secundaria después de su incorporación al programa continúan bajo programa (BID, 2005).

El monto del subsidio que otorga el programa depende de la cantidad de niños/as a cargo. Los valores de fines de 2007 pueden apreciarse en el siguiente cuadro.

De acuerdo a información recabada en el PFIS, los embarazos de la titular del beneficio se tienen en cuenta para determinar el monto del subsidio. Asimismo, se nos informó que en promedio, los hogares beneficiarios tienen 2,9 menores de 19 años y

que el monto promedio del subsidio en el mes de octubre de 2007 fue de 215 pesos (67 dólares al momento del estudio)<sup>34</sup>.

El ingreso no remunerativo se cobra mensualmente a través de tarjetas electrónicas expedidas por el Banco de la Nación Argentina.

### 2.2.3. Componente “Promoción familiar y comunitaria”

El objetivo de este componente es reforzar la estrategia de creación de capital humano y promover la inserción social de las familias, mediante el acceso a la oferta de servicios sociales y el fortalecimiento del pleno ejercicio de sus derechos.

El componente incluye *tres líneas de actividades* que atenderán a los beneficiarios del programa: “Apoyo escolar”, “Talleres para promover el desarrollo familiar” y “Remoción de barreras”. Este último consiste básicamente en el otorgamiento de becas a jóvenes mayores de 19 años para que puedan finalizar la educación obligatoria. Nos detendremos en la línea de apoyo escolar por sus potenciales implicancias respecto al trabajo infantil.

De acuerdo al documento de propuesta de préstamo del programa (BID, 2005), las actividades de la línea de acción “apoyo escolar” buscan paliar y prevenir las situaciones de fracaso escolar originadas en las discrepancias entre el capital cultural de las familias y el capital cultural valorado y transmitido en las escuelas. A través del apoyo escolar, los niños y niñas de las familias beneficiarias podrán acceder a experiencias de aprendizaje en tiempo adicional al escolar, para fortalecer el dominio de competencias de lengua oral y escrita y conceptos lógico-matemáticos, conforme corresponda a las edades y niveles educativos. Si bien la participación en esta actividad es voluntaria, el programa se plantea utilizar una variedad de estrategias para estimular la demanda.

Se considerarán como grupos prioritarios para el apoyo escolar los que mayores riesgos educativos presentan en términos de repetición y deserción: a) niños que ingresaron a primer grado sin nivel inicial y niños que hubieran repetido primer grado o estén en riesgo de repetirlo; b) niños con sobreedad avanzada en el segundo ciclo de la EGB, con dos o más años de retraso; y c) niños matriculados en EGB3.

En cuanto a los contenidos del apoyo escolar, se estipulan dos módulos: uno de contenidos mínimos obligatorios, aplicable a todos los beneficiarios, a impartir por docentes titulados y en el marco de acciones pedagógicas ya definidas por el Ministerio de Educación. El otro es adaptable a necesidades pedagógicas más específicas y sus contenidos e implementación dependen más del propio programa.

De esta descripción del componente extractada de un documento del programa (BID, 2005), surgen claramente diferencias con otros programas TEC que plantean la concurrencia a actividades de apoyo escolar como una de las condiciones que deben cumplir los niños de los hogares beneficiarios, es decir, como una actividad prácticamente obligatoria. Tal es el caso del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), implementado en las áreas rurales de Brasil, que exige también a los hogares el compromiso de un alto nivel de asistencia de los niños a la escuela (80% de presentismo), que ha sido exitoso en reducir el trabajo infantil, especialmente el peligroso, y que asimismo ha mejorado el rendimiento escolar de los niños bajo programa (Yap et al., 2002).

<sup>34</sup> Datos proporcionados por el Área de Monitoreo del PFIS.

#### 2.2.4. Cobertura y otras cifras agregadas del PFIS

Al mes de agosto de 2007, los beneficiarios del componente “Ingresos no remunerativos” del PFIS se acercan al medio millón de familias (486.263). El programa tuvo un crecimiento notable desde 2006, pudiéndose apreciar que en 2007 la cantidad de beneficiarios alcanzó al doble de los registrados en 2003.

Los incrementos más significativos hasta el momento de este estudio corresponden al año 2006, en el que la cobertura del PFIS aumenta en un 60% respecto a 2005 y 2007. El de los dos últimos años obedece básicamente al traspaso de ex beneficiarios del PJyJHD, que se produce a un ritmo notable desde agosto de 2006 a la actualidad. Tal como lo señala el cuadro estadístico, el volumen de traspasos atendidos crece mes a mes: entre agosto y diciembre de 2006, el crecimiento mensual se ubica en torno al 15%, baja al 7-8% en los meses de verano de 2007, para luego ubicarse en torno al 6% mensual.

Este proceso se refleja en la composición de los beneficiarios del PFIS según programa de origen. A fines de 2007, más de la mitad (53%) –un total de 258 mil familias– provenía del PJyJHD, y casi la totalidad del resto (46%) –un total de 223 mil familias– correspondía a los denominados beneficiarios “históricos”, es decir, aquellos que venían del anterior Programa Familias/IDH, que el PFIS reformuló. El marginal 1% restante corresponde a nuevos que constituyen altas excepcionales, ya que el programa recién se abriría a nuevos beneficiarios en su Fase II.

Otros datos estadísticos correspondientes a agosto de 2007 suministran información de los beneficiarios en relación a los objetivos y condicionamientos del programa. Entre ellos se destaca que el 91,6% de los beneficiarios son mujeres y, en relación a las condicionalidades, se registra que el 98,5% de los niños de entre 0 y 6 años bajo programa cumplen al día con las vacunaciones requeridas, mientras que el 88,1% de los jóvenes de 14 a 17 años asiste a la escuela.

#### CUADRO 7

Componente Ingresos Programa Familias para la Inclusión Social. Beneficiarios y montos liquidados, 2003-2007

Año	Componente “Ingresos no remunerativos”		
	Beneficiarios		Montos liquidados (\$)
		%	
2003	231.421	100	289.063.325
2004	218.538	-6,5	370.592.675
2005	243.449	11,4	331.215.830
2006	389.295	59,9	613.726.557
2007 (al 13 de agosto)	486.262	24,9	575.430.007

Fuente: Área Monitoreo del PFIS.

### CUADRO 8

Estado del traspaso de los beneficiarios al 13 de agosto de 2007

	Total	Incremento mensual
Agosto 2006	99.383	
Septiembre 2006	111.750	12,4
Octubre 2006	129.228	15,6
Noviembre 2006	151.848	17,5
Diciembre 2006	173.528	14,3
Enero 2007	185.832	7,1
Febrero 2007	201.070	8,2
Marzo 2007	216.999	7,9
Abril 2007	230.185	6,1
Mayo 2007	244.286	6,1
Junio 2007	258.601	5,9
Julio 2007	275.149	6,4
13 de agosto 2007	279.819	1,7

Fuente: Área Monitoreo del PFIS.

### CUADRO 9

Beneficiarios según origen al 13 agosto de 2007

<b>Total general (cantidad y %)</b>	<b>486.262</b>	<b>100,0</b>
Altas excepcionales	1.797	0,4
Altas por riesgo social	1.447	0,3
Históricos	222.883	45,8
Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	258.232	53,1
Municipios asociados	1.903	0,4

Fuente: Área Monitoreo del PFIS.

## 2.3. Evaluaciones del PFIS

En 2006 se realizó una evaluación de impacto del PFIS luego de cuatro años de su lanzamiento y en oportunidad de la finalización de su primera etapa<sup>35</sup>. Al momento de la evaluación, el PFIS cubría cerca de 230 mil familias.

### 2.3.1. Aspectos generales

Los *objetivos* de la evaluación<sup>36</sup> estuvieron orientados a:

- Identificar los resultados e impactos atribuibles al desarrollo del programa.
- Identificar los resultados e impactos atribuibles a otras variables ajenas al programa.
- Medir los cambios en el nivel de bienestar de los hogares beneficiarios.

Los objetivos específicos de la evaluación fueron los siguientes:

- Evaluar en qué medida se cumplieron los criterios de elegibilidad del programa.
- Analizar cómo impacta el subsidio en la reducción de los índices de pobreza e indigencia por ingreso de las familias beneficiarias.
- Evaluar el impacto del programa en el acceso y retención escolar de los niños beneficiarios.
- Examinar en qué medida aumentan los índices de vacunación de los niños beneficiarios.
- Indagar en qué medida aumentan los controles de salud de las mujeres embarazadas que reciben el subsidio.
- Explorar en qué medida se verifican cambios en la estructura de gasto de las familias y si, en particular, se incrementa el gasto en los rubros educación y salud.
- Evaluar la contribución del programa en la disminución del *trabajo infantil y adolescente*.

La técnica de recolección de datos se basó en encuestas a los grupos de tratamiento y de control. Las áreas geográficas incluidas en el estudio fueron el partido de La Matanza (provincia de Buenos Aires) y San Miguel de Tucumán (provincia de Tucumán). Esta elección obedeció a dos razones: por un lado, a la disponibilidad de datos de línea de base –previos al comienzo del programa– para estas dos localidades y, por otro, a la alta concentración de pobreza en ambas. El SIEMPRO elaboró una muestra aleatoria independiente de beneficiarios y no beneficiarios del programa para cada una de las ciudades afectadas.

Las principales conclusiones generales de la evaluación son las siguientes:

- La evidencia preliminar sugiere que el programa ha sido exitoso en la focalización, debido a que las tasas de fuga (la población no meta beneficiaria del programa) han sido bajas. Del análisis de la situación de pobreza de los hogares beneficiarios

<sup>35</sup> La supervisión de la evaluación estuvo a cargo del SIEMPRO y la realización se adjudicó por concurso a la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

<sup>36</sup> La descripción de la evaluación de 2006 del PFIS sigue la información brindada por el SIEMPRO.



en 2002 surge que el error de inclusión fue menor al 5%. En efecto, el 95% del grupo beneficiario en 2002 estaba en situación de pobreza y el 58% en situación de indigencia.

- Sin embargo, desde otra perspectiva, se ha excluido del mismo a población que también estaba en situación de pobreza en el momento de inicio del programa: el 91% de los hogares del grupo control eran pobres y el 51% indigente<sup>37</sup>.
- En cuanto al impacto sobre los ingresos de los hogares, se constata que casi la totalidad de los beneficiarios registraban en 2002 un ingreso per cápita menor a 150 pesos, y en 2006 sólo un tercio (36%) está por debajo de ese piso. Este cambio se debe a un incremento en el nivel general de los ingresos (como del subsidio) y principalmente a un crecimiento considerable de la cantidad de miembros ocupados en cada núcleo familiar: la cantidad de núcleos familiares de beneficiarios sin miembros ocupados cayó 41 puntos porcentuales (del 68 al 27%), caída que supera ampliamente a la observada entre los no beneficiarios (8 puntos porcentuales).
- En 2006 el subsidio aporta, en promedio, un 24% del ingreso total familiar. De este modo, el programa contribuye a la subsistencia del hogar.
- El aumento de la asistencia a la escuela es un logro importante del programa. Se observa una evolución muy favorable de la tasa de asistencia, especialmente en los niveles iniciales (EGB1 y EGB2). No obstante, debe señalarse que entre los adolescentes beneficiarios con edades entre 15 y 17 años aún es significativo el porcentaje que no está inserto en el sistema educativo (13%).
- El estudio arroja, entre los beneficiarios, una mejora en los niveles de rezago<sup>38</sup> que se reducen en forma significativa para los niños de los primeros dos ciclos de la EGB. Para el nivel Polimodal, el rezago presenta una tendencia leve a la baja –aunque de menor intensidad que para los ciclos de la EGB. El grupo de mayor edad (entre 15 y 17 años) es el que muestra menores resultados en términos de adecuación de las trayectorias educativas a la edad.
- De todas maneras, los niveles de rezago también presentan mejorías similares entre los niños y adolescentes del grupo no beneficiario. Esto pondría en duda la atribución de causalidad entre la disminución del rezago observado y la acción aislada del programa como factor desencadenante. De hecho, la brecha entre ambos grupos se mantiene para los dos extremos temporales analizados prácticamente en todos los cortes etarios.
- La mayoría de las madres, tanto del grupo beneficiario como del grupo de control (96% en ambos casos), realizaron algún tipo de control durante el embarazo. Vale resaltar que un 3% de las madres del grupo beneficiario no realizó ningún control, a pesar de ser una condición del programa.
- Asimismo cabe destacar que, a pesar de ser una condición del programa, 1 de cada

<sup>37</sup> Como argumentación, se menciona que en 2002 para la selección del Programa IDH se utilizaba un Índice de Condiciones de Vida que fue diseñado en 1997-1998 como *proxy* de los ingresos del hogar que, en realidad, demostró tener un sesgo hacia la pobreza histórica o estructural y excluir sectores con perfiles demográficos y educacionales similares a los de los estratos medios que cayeron en la pobreza e incluso en la indigencia luego de la crisis de 2001 (ver apartado f, “Línea de base del PFIS”, en este artículo).

<sup>38</sup> El rezago se define como la discrepancia entre la edad del niño y el grado que cursa en relación a la edad teórica que debería tener para cursar dicho grado si hubiera ingresado a la escuela a la edad estipulada para ello y no hubiera repetido o perdido ningún año por haber abandonado la escuela.

5 beneficiarias que tuvieron embarazos en el período considerado no realizó los controles en el primer trimestre de embarazo (entre el grupo de no beneficiarios, sólo 1 de cada 10 omitió este tipo de control).

- Si bien sólo dos tercios de los beneficiarios muestran el carné de vacunación de los niños (condición del programa), la posesión del mismo se incrementó desde 2002 en forma significativa, especialmente entre el grupo de beneficiarios.

### 2.3.2. *El tema del trabajo infantil*

Cabe detenerse en las consideraciones específicas referidas al trabajo infantil<sup>39</sup>.

En las encuestas dirigidas al grupo de “tratamiento” y de “control” relevadas en 2002 y 2006, se registró la condición laboral de los adolescentes de 14 a 18 años con las mismas preguntas utilizadas para relevar esa condición en la población adulta. El análisis de impacto constata:

- Cierta contención de la participación de los adolescentes beneficiarios en el mercado de trabajo (la tasa de actividad pasa del 36 al 32% entre 2002 y 2006), mientras que entre los no beneficiarios la participación se amplía (la tasa pasa del 10 al 18%). Esta relación estaría indicando un logro parcial del programa: desincentivar la participación laboral de los adolescentes.
- En el marco de una disminución de cuatro puntos de la tasa de actividad de los adolescentes beneficiarios se advierte, por un lado, un fuerte descenso de su tasa de desocupación que, sin embargo, permanece en niveles altos (del 77 pasa al 37,5%). Por otro, un pronunciado incremento de la tasa de empleo que más que se duplica (del 8 pasa al 20%). En el grupo de no beneficiarios se registra también un descenso de la tasa de desocupación, aunque de menor magnitud (del 60 al 50%), mientras que la tasa de empleo más que se duplica (pasa del 4 al 9%).

Las tendencias comentadas se corresponden con un cambio sustancial en la dinámica del mercado laboral en el período, que se caracteriza por un fuerte crecimiento del empleo y la caída de la desocupación abierta, en el marco de un sostenido incremento del PBI.

El trabajo de los niños más pequeños, de 5 a 13 años, sólo se indagó en la encuesta del año 2006. En los cuestionarios de ese relevamiento se aplicó una batería especial de preguntas que detectan con mayor precisión el *trabajo infantil* y la actividad doméstica en el seno del propio hogar, como también el tiempo dedicado en la última semana a uno y a otra. Esta batería de preguntas se formuló tanto a los niños de 5 a 13 años como a los adolescentes de 14 a 18 años, lo que permite comparaciones entre estos dos grupos. Asimismo, es posible constatar diferencias en el registro de los niveles de actividad laboral de este último grupo cuando se consideran las respuestas a las preguntas tradicionales que se aplican a los adultos y las particularmente diseñadas para desocultar el trabajo adolescente.

Las actividades incluidas en la definición de trabajo y por las que se indagó en los cuestionarios fueron:

<sup>39</sup> Se realiza una síntesis del documento elaborado por SIEMPRO.

- El trabajo fuera y dentro del hogar, ya sea en actividades remuneradas como no remuneradas.
- El trabajo familiar, para vecinos o amigos, remunerado o no.
- El trabajo doméstico, que incluye actividades que sustituyen el trabajo de los adultos en el hogar como realizar compras, confeccionar y reparar ropa, acompañar o cuidar enfermos o niños, limpiar, lavar, planchar, cocinar, etc.
- El trabajo de autoproducción y autoconstrucción de vivienda para el propio hogar: que incluye el cuidado de animales, huerta, la construcción o remodelación de la vivienda, etc.
- El trabajo autónomo y de mendicidad: pedir limosnas, recuperación de materiales reciclables ("cartoneo"), entre otros.

En relación con las actividades de trabajo doméstico al interior del hogar, se consideran como inaceptables a aquellas que por su carga horaria semanal impiden la asistencia, la permanencia y un rendimiento adecuado en la escuela básica, conspiran contra la salud del niño y obstaculizan un desarrollo psicológico, social y moral adecuado del mismo. Siguiendo los criterios fijados para la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes de 2004, estos límites se establecen en 10 horas semanales o más para los niños de 5 a 13 años y 15 horas semanales o más para los de 14 a 18 años. Pero a diferencia de esta encuesta, las actividades domésticas intensas y las productivas para el autoconsumo se consideran como trabajo infantil, es decir, se suman a las actividades económicas dirigidas al mercado de bienes y servicios que los niños y adolescentes realizan.

Respecto al análisis de los datos, se destacan las siguientes tendencias:

- La mayoría de los adolescentes, tanto en el grupo de beneficiarios como en el de control, colaboran con las tareas o con el trabajo doméstico (ya sea en el hecho de hacer las compras o de atender o limpiar la casa), mientras que otro tipo de actividades son mucho menos frecuentes.
- Si sólo se consideran las actividades domésticas que insumen 15 horas semanales o más, y se consideran también las propiamente laborales, la proporción de adolescentes ocupados resulta similar en el grupo de beneficiarios y en el de control (25,2 y 23%).
- Al contrastar la proporción de adolescentes que trabajan de acuerdo a las preguntas tradicionales con los datos que surgen de las respuestas a las preguntas especialmente diseñadas para desocultarlo, se observa que con estas se ha podido captar un mayor porcentaje de trabajo adolescente (20 y 25% de ocupados, respectivamente).
- El tipo de actividades que realizan los niños de 5 a 13 años sigue un patrón similar al registrado para los adolescentes, concentrándose básicamente en la atención del hogar.
- Si bien más de un 40% de los niños de 5 a 13 años cooperan con las actividades domésticas, al restringir el análisis al carácter laboral de estas actividades<sup>40</sup> –y conside-

<sup>40</sup> En la definición utilizada se considera como laborales a las actividades domésticas realizadas por los niños durante 10 horas semanales o más.

rarlas en conjunto con el resto de las tareas sobre las que se indagó—, la proporción de niños ocupados en el caso de los beneficiarios es del 6% y entre los niños del grupo de control, del 9%.

- Considerando niños y adolescentes en su conjunto, si se tiene en cuenta sólo a quienes realizaron trabajo doméstico intensivo y otras formas de trabajo en la última semana, el 18% de los niños y adolescentes beneficiarios trabaja frente al 13% de los no beneficiarios. Si se analiza la información por grupos de edad, se observa que las mayores diferencias se encuentran entre los jóvenes de 15 a 18 años: mientras el 45% de los beneficiarios en esas edades trabajan, sólo el 29% de los no beneficiarios lo hacen.
- Entre los niños y adolescentes que no asisten a la escuela, la gran mayoría trabaja, tanto en el grupo de beneficiarios (77%) como en el grupo control (81%). Sin embargo, más de la mitad de quienes asisten también trabaja, lo que puede afectar su trayectoria escolar (51 y 49%, respectivamente).
- Se observa un mayor rezago entre quienes trabajan, tanto en el grupo de tratamiento (46% de los que trabajan vs. 19% de los que no trabajan) como en el de control (22 vs. 14%, respectivamente), verificándose diferencias más significativas entre el grupo de beneficiarios del programa.

Para finalizar, cabe señalar que al momento de realizar nuestro estudio se encontraba en curso una evaluación externa del PFIS, básicamente una evaluación de focalización, y se estimaba que los resultados se obtendrían en junio de 2008. La herramienta principal de esta evaluación es una encuesta a beneficiarios residentes en quince provincias de la Argentina. En la encuesta se incluye una batería de preguntas referidas al trabajo infantil que permitirán una indagación bastante amplia del tema. Asimismo, se evaluarán las actividades del componente “Apoyo escolar” del PFIS, en un estudio acerca de la focalización cognitiva de ese servicio. Para ello, se han seleccionado dos provincias, Córdoba y Mendoza, que fueron las primeras en iniciar acciones referidas al componente.

## BIBLIOGRAFIA

- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1997 "Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Propuesta de Préstamo (1021/OC-AR; AR0161)", 12 de junio.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2004 "Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Propuesta de Préstamo (1345/OC-AR)", 1 de septiembre.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2005 "Argentina. Apoyo al Programa Familias. Propuesta de Préstamo (AR-L1006)".
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2007 "Programa de Apoyo a las Políticas de Mejoramiento de la Equidad Educativa. Documento Conceptual del Proyecto (AR-L1038)", junio.
- CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales 2007 "Programa familias para la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", Colección Investigación y Análisis 4.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2006 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (Montevideo: CEPAL).
- CHITTARRONI, H. 2002 "El impacto de las becas de retención escolar de nivel medio. Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)", Documento de Trabajo, Área de Análisis e Información.
- COSSE, G. 2005 "Políticas públicas y Estado: las políticas compensatorias en la educación argentina: el caso del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2003)", Tercer Congreso Argentino de la Administración Pública, junio.
- DE ANDRACA, A.M. 2006 "Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas" en *Cuadernos de Investigación del IIPE* (UNESCO/IIPE).
- DURYEA, S. Y MORRISON, A. 2004 "The effect of conditional transfers on school performance and child labor: evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica", Inter-American Development Bank Research Department Working Paper N° 505.
- HEINRICH, C.J. 2005 "Demand and supply-side determinants of conditional cash transfer program effectiveness: improving the first-generation programs" (University of Wisconsin-Madison).
- HEINRICH, C.J. Y CABROL, M. 2005 "Programa Nacional de Becas Estudiantiles Impact Evaluation Findings", Inter-American Development Bank, Working Paper Office of Evaluation and Oversight (OVE), julio.
- HERRÁN, C.A. 2001 "¿Por qué los jóvenes en Argentina desertan de la escuela y qué puede hacerse para combatir ese problema?" (Banco Interamericano de Desarrollo) Documento de Trabajo, julio.
- MAURICIO, R.; PERROT, B. Y VILLAFÁÑE, S. 2007 "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina Post-Convertibilidad" en *Trabajo, Ocupación y Empleo* (Buenos Aires: MTEySS/SSPTyEL) N° 6.
- MEyP-Ministerio de Economía y Producción/OIT 2005 *Protección social en la Argentina: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003* (Santiago: OIT).
- MTEySS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2003 *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión, mayo 2002-mayo 2003* (Buenos Aires: MTEySS).
- MTEySS/OIT 2007 *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- MTEySS/OIT/INDEC 2006 *Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta: análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- MTEySS/SSPTyEL-Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales 2004 *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios* (Buenos Aires: MTEySS/SSPTyEL).
- OIT-Organización Internacional del Trabajo 2005 *Programas nacionales y buenas prácticas en el área de educación para combatir el trabajo infantil en América Latina y El Caribe* (San José: OIT).
- RAVELA, P.A. 2000 "Informe de Evaluación del Pro-

- grama Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina", diciembre, mimeo.
- RAWLINGS, L. Y RUBIO, G. 2003 "Evaluating the impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America" (The World Bank) Policy Research Working Paper 3139.
- REPETTO, F. 2002 "Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de 'segunda generación'" (Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Universidad de San Andrés).
- SERRANO, C. 2005 *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina* (CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo, 70.
- SIEMPRO-SISFAM 2003 "Línea de Base del Programa Familias por la Inclusión Social, Área Evaluación SIEMPRO-SISFAM", julio.
- SKOUFIAS, E. Y PARKER, S. 2000 "Conditional Cash Transfers and their impact on child work and schooling; evidence from the *Progres*a Program in Mexico" (IFPRI/FCND) Discussion Paper N° 123.
- TABATABAI, H. 2006 *Erradicación del trabajo infantil; la promesa de los programas de transferencias en efectivo condicionadas* (IPEC/ILO).
- YAP, Y.; SEDLACEK, G. Y ORAZEM, P. 2002 "Limiting child labor through behavior-based income transfers: an experimental evaluation of the PETI Program in rural Brazil", mimeo.

# 4

## LAS NUEVAS EMPRESAS CON ALTO CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA. EVIDENCIAS DE SU IMPORTANCIA Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN LA POST CONVERTIBILIDAD\*

### INTRODUCCIÓN

La Argentina se encuentra en la actualidad atravesando un renacer emprendedor y de sus capacidades empresariales (Kantis y Federico, 2007a). Prueba de ello es la reversión, a partir de 2003, del signo negativo de la dinámica de creación y destrucción de empresas, luego de más de cinco años consecutivos de destrucción neta de empresas (Castillo *et al.*, 2006). Si bien este incremento en la creación de nuevas firmas ha logrado compensar el proceso de destrucción previo, se abren nuevas expectativas con respecto a sus características y perspectivas futuras. En particular, resulta interesante investigar los fenómenos de crecimiento y supervivencia de estas nuevas empresas creadas con posterioridad a la crisis de la convertibilidad.

Si bien la temática del crecimiento de las empresas ha venido siendo estudiada desde mediados de los años cincuenta, fue recién en los ochenta, luego del trabajo pionero de D. Birch y a partir de la disponibilidad de bases de datos longitudinales (paneles), que el debate se hizo público y se comenzó a desarrollar un importante volumen de investigaciones empíricas sobre el fenómeno del nacimiento, crecimiento y supervivencia de empresas. Este grupo de trabajos empíricos, agrupados bajo la denominación de “estudios de dinámica industrial”, buscan indagar en los determinantes de la supervivencia y crecimiento de las empresas focalizando, en principio, en la relación entre el tamaño inicial, la edad y su tasa de crecimiento<sup>1</sup>. Como denominador común, estos modelos tienen un enfoque poblacional y adoptan explicaciones de carácter más estructural de la demografía empresarial, incluyendo variables tales como las condiciones de demanda y costos de cada industria, la existencia de barreras a la entrada y costos hundidos, y el grado de concentración del mercado, entre otras (Dunne *et al.*, 1989)<sup>2</sup>.

\* Estudio realizado por Paula Attorresi<sup>Φ</sup>, Victoria Castillo<sup>Φ</sup>, Juan Federico<sup>ΦΦ</sup>, Hugo Kantis<sup>ΦΦ</sup>, Diego Rivas<sup>Φ</sup>, Sofía Rojo Brizuela<sup>Φ</sup> y Sebastián Rotondo<sup>Φ</sup>

<sup>Φ</sup> Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

<sup>ΦΦ</sup> Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

<sup>1</sup> Una referencia obligada para quienes están interesados en estos modelos es el “Special Issue” del *International Journal of Industrial Organization*, Vol 13, N° 4 (1995).

<sup>2</sup> Lo anterior no implica que los autores desconozcan que existen otros factores determinantes del crecimiento de las empresas y que se vinculan con las características del equipo emprendedor y sus redes de contacto, el perfil de la oportunidad identificada, las características del proceso que llevó a la creación de la empresa y las estrategias adoptadas. Estos determinantes que operan a nivel de la firma no se incluyen en este *paper*, ya que la información disponible surge de registros administrativos que no incluyen ese

Dentro de este conjunto de estudios de dinámica industrial, han ganado creciente atención aquellos orientados al estudio de una porción limitada de las empresas que nacen, que concentran gran parte de los nuevos puestos de trabajo generados por las mismas. Por su dinamismo, estas empresas nuevas reciben nombres tales como “gacelas”, “empresas de rápido crecimiento” o “nuevas empresas dinámicas” (Almus, 2002; Autio, 2005; Brüderl y Preisendörfer, 2000; Davidsson y Henrekson, 2002; Kantis et al., 2002; 2004). El interés creciente por este tipo de empresas no sólo es académico, sino también político, dada su importancia en tanto generadoras de nuevas oportunidades laborales y como clientes potenciales de créditos y servicios de asistencia (Storey, 1994).

En la Argentina, los estudios de demografía empresarial en general datan de fechas recientes, y la importancia del fenómeno de las empresas de rápido crecimiento en particular es poco conocida<sup>3</sup>. Fue recién a partir de inicios de la década pasada que se comenzaron a trabajar estos temas, luego de que se elaborara la Base para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)<sup>4</sup>. A partir de esta base de datos se diseñan, en el marco de esta investigación, un conjunto de indicadores inéditos sobre la demografía empresarial argentina y el fenómeno del crecimiento de las nuevas empresas. De esta manera, se obtiene por primera vez información acerca de su importancia respecto del total de empresas en general, y del total de las nuevas empresas en particular<sup>5</sup>.

En el actual contexto económico argentino, el estudio de las nuevas empresas dinámicas tiene un carácter estratégico, por cuanto es fundamental comprender las variaciones en la estructura económica nacional tras la salida de la convertibilidad, desde dos dimensiones: la dinámica empresarial de las nuevas firmas dinámicas considerada a un nivel agregado, esto es, la dimensión del fenómeno en el contexto post convertibilidad; y las características particulares de las nuevas empresas dinámicas y los factores determinantes que han operado en ese proceso de rápido crecimiento. En este sentido, esta investigación se propone consolidar una línea de trabajos que vienen realizando conjuntamente el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS y el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), aportando evidencias que contribuyan a entender no sólo la importancia del fenómeno de las nuevas empresas de rápido crecimiento en términos cuantitativos sino también algunas particularidades que este fenómeno adoptó en los últimos años.

---

nivel de información. En una segunda etapa, y a partir de un abordaje cualitativo, se incluirán en el análisis estas dimensiones que operan a nivel de la firma y su equipo emprendedor.

<sup>3</sup> Uno de los pocos trabajos que se conoce sobre este tema en el país fue realizado unos cinco años atrás, utilizando la misma base de datos (Kantis et al., 2003; Rojo Brizuela et al., 2003). Sin embargo, ese estudio ofrecía sólo una primera idea acerca del de la dimensión de este fenómeno y sus características más importantes para el sector manufacturero y algunos servicios. De todas formas, constituye un antecedente relevante para este estudio.

<sup>4</sup> Esta base de datos, construida a partir de la información del Registro Administrativo del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), constituye la única fuente de información en la Argentina para trabajar los fenómenos de demografía industrial desde la perspectiva poblacional que utilizan los modelos de dinámica industrial.

<sup>5</sup> Para el diseño de estos indicadores, se realizó una revisión de la literatura conceptual y metodológica, así como de las mejores prácticas internacionales en la materia.



El objetivo general de este trabajo es entonces describir y dimensionar el fenómeno de las nuevas empresas de rápido crecimiento en la Argentina en el período de la post convergencia, en particular analizando sus principales rasgos característicos (perfiles sectoriales, tamaño, antigüedad, distribución geográfica, etc.) y comparándolos con otros períodos similares.

Las próximas secciones se focalizarán en la descripción del marco conceptual empleado en este estudio, el planteo de las hipótesis de trabajo y el enfoque metodológico adoptado. Luego, se presentarán y discutirán, en términos de las hipótesis planteadas, los resultados obtenidos y finalmente se dejará un espacio para algunos comentarios finales y la agenda de investigación que se abre a futuro.

## 1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

A continuación se presenta un resumen de los principales aportes teóricos que han servido de base conceptual para el planteo de las hipótesis y el desarrollo de este trabajo. Esta presentación ha sido organizada de la siguiente manera. En primer lugar, se focaliza sobre la importancia de las nuevas empresas de rápido crecimiento y su impacto sobre el resto de la economía y, en segundo lugar, sobre las características principales de estas empresas según estudios similares realizados en otros países.

### 1.1. La importancia de las nuevas empresas de rápido crecimiento

El estudio de las nuevas empresas y, en particular, el análisis de su importancia (impacto) para el resto de la economía recién aparecen hace unas décadas. Si bien existen numerosos aportes teóricos anteriores, esta discusión pertenecía principalmente a los ámbitos académicos. Fue precisamente en 1981, con la publicación del artículo de D. Birch *"Who creates jobs?"*, que la discusión acerca de la importancia de las nuevas (y pequeñas) empresas en la generación de empleo tomó carácter público.

Las contribuciones de Birch al estudio de la dinámica del empleo y las empresas podrían resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, Birch fue el primero que utilizó bases de datos longitudinales para estudiar el nacimiento, crecimiento y muerte de empresas de distinto tamaño y antigüedad. En segundo lugar, y a partir de estas bases de datos, fue el primero que destacó el aporte de las nuevas (y pequeñas empresas) a la creación de empleo, al concluir que "de todos los puestos de trabajo creados entre 1969 y 1976, dos tercios fueron creados por empresas con menos de veinte ocupados" y que "el 80% de los nuevos puestos de trabajo fueron creados por empresas con cuatro años o menos" (Birch, 1981: 7-8). Finalmente, la tercera contribución de Birch fue su clasificación de las empresas de acuerdo a la edad y su impacto sobre el empleo. Esta clasificación, citada en algunos artículos como el "bestiario" de Birch, incluye a las empresas "elefantes", los "ratones" y las "gacelas". Precisamente estas últimas, caracterizadas por ser empresas jóvenes que alcanzan importantes niveles de crecimiento en pocos años, eran según Birch las responsables de la mayor parte del aumento del empleo en las distintas regiones (Acs y Mueller, 2006).

Los aportes de Birch han generado un importante debate que oscila entre la total

euforia acerca de la importancia de las nuevas empresas en la generación de empleo hasta el más duro escepticismo derivado de los estudios de dinámica industrial. Estos modelos, surgidos con mayor fuerza en los ochenta, aportaron elementos cuantitativos para debatir acerca de la dinámica de la población de empresas, es decir, su natalidad, su mortalidad y su capacidad de supervivencia y crecimiento, así como su incidencia en el desempeño económico y en la estructura industrial. La imagen general que surge de estos estudios revela que año a año una importante cantidad de nuevas empresas ingresan al mercado, pero sólo una limitada porción de ellas logra sobrevivir. En palabras de Geroski, una elevada proporción de las empresas que ingresan al tejido productivo son “más turistas que inmigrantes” (1991: 283).

Otro de los hechos estilizados de la dinámica empresarial es que aún aquellas entrantes exitosas requieren más de diez años para alcanzar un tamaño comparable al de las existentes (Geroski, 1995). En efecto, es un hecho contrastado por evidencias en distintos contextos que las empresas ingresan al mercado con un tamaño inicial reducido y, una vez en el mercado, deben comenzar una carrera acelerada para alcanzar el tamaño medio adecuado (Mata et al., 1995; Jovanovic, 1982). Baldwin y Rafiquzzaman (1995) explican este crecimiento acelerado de los primeros años, indicando que las empresas ingresan al tejido productivo con escalas iniciales que implican desventajas de costos (*liability of newness*) que sólo pueden ser corregidas con el crecimiento y el logro de mayores tasas de productividad para contrarrestar las dificultades iniciales. Jovanovic (1982), por su parte, afirma que este crecimiento inicial de las empresas sobrevivientes obedece a un proceso de aprendizaje de la firma y reversión de las expectativas acerca de las propias capacidades.

Una consecuencia de los procesos de crecimiento acelerado de los primeros años de vida, junto con la elevada mortalidad que se registra en ese período, es la creciente heterogeneidad en las trayectorias de crecimiento de las empresas y la concentración del empleo creado por estas cohortes de empresas. En efecto, cada vez más estudios confirman que, del total de firmas que nacen en un período, sólo una limitada porción logra sobrevivir y, de este total, un segmento reducido concentra una parte importante del empleo generado en nuevas empresas sobrevivientes. Evidencias de este tipo se encontraron para el caso del Reino Unido (Storey, 1994), Alemania (Brüderl y Preisdörfer, 2000), Finlandia (Autio et al., 2000), Cataluña (Hernández et al., 2000), Francia, Italia, Holanda, España y Suecia (Schreyer, 2000). Estudios preliminares para el caso argentino también dan cuenta de este fenómeno (Kantis et al., 2003; Rojo Brizuela et al., 2003). Sobre esta base, es posible plantear la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 1: Las nuevas empresas de rápido crecimiento constituyen un fenómeno limitado dentro del universo total de nuevas empresas en la Argentina.*

En el caso argentino, es importante hacer también una consideración contingente, referida a la volatilidad del ciclo económico que se experimentó en los últimos diez años y a las características del escenario económico. En efecto, luego de atravesar una de las recesiones más profundas de la historia económica reciente, la Argentina se encuentra en un proceso de recuperación muy importante que ya lleva casi cinco años, con tasas de crecimiento cercanas al 9% anual. Este contexto macroeconómico, impul-

sado principalmente por el crecimiento de la demanda interna, se difundió a todos los sectores y no solamente a aquellos favorecidos por el nuevo esquema de precios relativos. A la vez, la actividad empresarial se vio favorecida por la existencia de una amplia base de recursos productivos ociosos acumulados durante la etapa anterior que podían ser puestos en valor. En el período 2003-2007, prácticamente todos los indicadores macroeconómicos mostraron signos de mejoría respecto de la situación verificada en la segunda mitad de la década del noventa, y la demografía empresarial no fue la excepción (Castillo et al., 2006). Por otra parte, la orientación al crecimiento de las nuevas empresas podría haberse visto favorecida por una estructura de precios relativos que, en comparación con la vigente en la década del noventa, abre nuevas oportunidades de negocios y ensancha su margen de rentabilidad. Asimismo, en el nuevo contexto, las PyMEs juegan un rol más protagónico ensanchando el espacio de demanda para los nuevos proveedores locales. Finalmente, existen evidencias acerca de que una nueva camada de empresarios jóvenes, de edad intermedia, estarían participando activamente del proceso emprendedor. Este contexto permite presentar las siguientes hipótesis:

*Hipótesis 2: Las nuevas empresas de rápido crecimiento constituyen un fenómeno más extendido en el escenario posterior a la crisis de la convertibilidad que en la década del noventa, como consecuencia del cambio en el contexto de oportunidades y los aprendizajes empresariales previos.*

*Hipótesis 3: El impacto de las nuevas empresas de rápido crecimiento sobre la creación de empleos es significativo y es mayor en el escenario posterior a la crisis de la convertibilidad que en el escenario de los noventa.*

## **1.2. Las características de las nuevas empresas de rápido crecimiento**

Respecto del perfil sectorial de estas nuevas empresas de rápido crecimiento, las evidencias que aporta la literatura están divididas. Por un lado, existen acabadas pruebas de la presencia de factores microeconómicos que operan generando una fuerte asociación positiva entre el perfil de las nuevas empresas y la estructura industrial preexistente, como reflejo de los efectos de acumulación de capacidades empresariales (Storey, 1994; Malizia y Winders, 1999) y de rasgos de cada rama de actividad que operan sobre las posibilidades de ingresar y de sobrevivir de las nuevas empresas (Burachik, 2002; Dunne et al., 1989)<sup>6</sup>. De esta forma, no cabría esperar que las nuevas empresas tengan un perfil diferente de la estructura existente.

Sin embargo, numerosos estudios realizados en países desarrollados indican que el perfil típico de una empresa de rápido crecimiento se corresponde con el de un empresario que introduce innovaciones de producto o de proceso con un alto potencial de crecimiento, ya que se orienta a mercados grandes y no locales (Malizia y Winders, 1999; Moreno y Casillas, 2000). Un ejemplo son las “firmas glamorosas” de Kirchoff (1994), altamente innovadoras y capaces de desplazar del mercado a firmas existentes. Otros estudios sostienen que los entornos altamente innovativos, caracterizados por

<sup>6</sup> Por ejemplo, las barreras a la entrada, el grado de concentración del mercado, la importancia de los efectos del aprendizaje, las etapas del ciclo de vida de la industria, y el sentido del cambio técnico.

entradas y salidas elevadas de empresas, son los más propicios para la constitución de firmas con elevado crecimiento (Audretsch, 1995; Doms et al., 1995). En línea con lo anterior, un estudio de la OECD que incluye información sobre Suecia, Francia, Holanda, España y Alemania señala también que es más frecuente encontrar empresas de este tipo en los sectores basados en el conocimiento y en algunas actividades de servicios de alto valor agregado (Schreyer, 2000).

En el caso argentino, por otra parte, el nuevo conjunto de precios relativos y de rentabilidades sectoriales derivado del nuevo régimen macroeconómico induciría a una mayor inversión en los sectores transables, intensivos en el factor trabajo (Frenkel, 2004). Es por ello que se postula la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 4: El perfil sectorial de las nuevas empresas de rápido crecimiento en el escenario posconvertibilidad se ha modificado, favoreciendo la emergencia de nuevas actividades y sectores más diferenciados.*

Un último aspecto a analizar en este trabajo tiene que ver con la localización geográfica de las nuevas empresas de rápido crecimiento. Al igual que en el caso anterior, los distintos estudios realizados en otros países sostienen que, si bien es posible encontrar empresas de rápido crecimiento en las distintas regiones de un país, estas tienden a concentrarse en torno a las principales áreas metropolitanas, en especial cerca de las ciudades capitales (Schreyer, 2000). Por otro lado, crecientemente y de la mano de la constitución de *clusters* emergentes, se observa que el patrón de concentración espacial de las nuevas empresas de rápido crecimiento responde a la consolidación de estos *clusters*. Este fenómeno resulta particularmente visible en los *clusters* tecnológicos, tales como el Silicon Valley o la Ruta 128 en Estados Unidos, el área de Cambridge en el Reino Unido.

Cualquiera sea el caso, el fenómeno de concentración geográfica de las empresas de rápido crecimiento responde a determinantes microeconómicos que suelen ser estables en el tiempo, tales como el aprovechamiento de economías de aglomeración, acervos de capacidades productivas locales, capacidades empresariales, disponibilidad de mano de obra con las calificaciones técnicas adecuadas, disponibilidad de financiamiento (Malizia y Winders, 1999). De esta forma se justifica la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 5: La distribución geográfica de las nuevas empresas de rápido crecimiento presenta una fuerte asociación positiva con la correspondiente a la estructura industrial existente, reflejando la importancia de los efectos de acumulación de capacidades empresariales.*

## 2. ENFOQUE METODOLÓGICO

A pesar de la proliferación de estudios sobre gacelas en los últimos años, todavía se carece de una definición clara de qué es lo que se considera una empresa de rápido crecimiento. Si bien existe un consenso acerca de qué características debe tener una empresa de ese tipo, todavía no hay coincidencias acerca de cómo medirlas. Esta sec-

ción pretende introducir algunos de los principales aspectos que forman parte de este debate que se da en la literatura acerca de la medición de dicho fenómeno.

### **2.1. Las dificultades en la medición de las empresas de rápido crecimiento**

Una de las primeras cuestiones que genera aún hoy debate en la literatura es cómo operacionalizar el concepto de nueva empresa de rápido crecimiento. Existen diferentes variables a considerar cuando se quiere estimar el crecimiento de una empresa. Algunas se relacionan con los *inputs* de la empresa, principalmente los empleados, otras con los activos y su evolución en el tiempo, y otras con los *outputs* de la empresa, incluyendo variables tales como ventas o beneficios (Rabetino, 2005).

Definir la variable sobre la cual medir el crecimiento es sólo la primera parte del problema. Luego, debe decidirse qué medida de la variable se utilizará. Entre las medidas usuales para determinar el crecimiento de las empresas es posible mencionar a las medidas de crecimiento relativo (tasas de crecimiento en relación con un tamaño inicial), a las medidas de crecimiento absoluto (el incremento absoluto en el número de empleados) y por último aquellas que combinan los anteriores, como el “índice de Birch” o el “índice de Mustard” (Schreyer, 2000). La elección de la medida a utilizar afecta también los resultados. Mientras que las medidas absolutas tienden a sobrevalorar el crecimiento de las empresas más grandes, las relativas tienden a exagerar el crecimiento de las empresas más pequeñas. Adicionalmente, debe señalarse que el indicador relativo es muy sensible a las condiciones iniciales, lo que constituye un problema para las empresas más jóvenes y pequeñas (Rabetino, 2005).

Finalmente, y de particular interés para el caso de este trabajo, debe especificarse qué se entiende por rápido crecimiento. Al respecto, una de las definiciones más citadas es la de D. Storey, que identifica como empresas de rápido crecimiento a aquellas empresas nuevas que en un horizonte de diez años logran crecer hasta representar la mitad del empleo generado por el total de las empresas de su misma cohorte (Storey, 1994). Otras definiciones son más exigentes en términos de establecer un mínimo de empleados alcanzados para determinado momento de la vida de la empresa (Malizia y Winders, 1999; Schreyer, 2000). Finalmente existen definiciones que utilizan variables como el crecimiento de las ventas (Eckhardt y Shane, 2006; Parker y Storey, 2004), el nivel de beneficios o ganancias (Hernández et al., 2000) y finalmente otras que combinan crecimiento de ventas con empleo (Delmar y Davidsson, 1998) o con crecimiento de los salarios (Bager y Schøtt, 2002; Rumball, 2001).

Una vez saldada la cuestión de la medición, queda otra última discusión importante que existe en torno a la metodología, en especial en el caso de definiciones como la que citáramos de Storey. Esta discusión se relaciona con el supuesto implícito de que las empresas, al momento de nacer, tienen empleo nulo y que el comportamiento que evidencian en los años posteriores a su entrada es “crecimiento puro”. De esta manera, al considerar como empresas de rápido crecimiento a aquellas que tienen mayor tamaño al final de un período, se podría estar incluyendo a empresas que efectivamente al inicio del período ya eran grandes y que sólo han conservado –o, peor aún, reducido– su plantel, pero que al ser relativamente grandes todavía permanecen dentro del grupo de aquellas que más empleo tienen.

En síntesis, la operacionalización del concepto de nueva empresa de rápido crecimiento es todavía materia de debate. Entre las cuestiones más controvertidas se encuentran: qué variable utilizar para medir el crecimiento; cómo medir el crecimiento (en términos absolutos, relativos o un promedio de ambos); y cómo medir el rápido crecimiento. Asimismo, este tipo de definiciones tiene el supuesto implícito de que el tamaño inicial de las nuevas empresas es cero, hecho que en general cuenta con soporte desde las investigaciones, aunque de todas formas obliga a chequear los datos para cada caso concreto. A modo de cierre de esta sección, y antes de pasar a las definiciones adoptadas en esta investigación, se presenta una cita que constituye una muy buena síntesis de todos los problemas descriptos anteriormente y que afirma que “como es casi imposible descubrir en la práctica una medida de tamaño realmente satisfactoria, la elección debería depender de los propósitos de la investigación. No existe ninguna medida de crecimiento que no esté sujeta a objeciones conceptuales” (Penrose en Rabetino, 2005: 168).

## 2.2. Definiciones adoptadas en este estudio y base de datos utilizada

La variable que se empleará en este caso para medir el crecimiento de las empresas, y así caracterizar a las nuevas empresas de rápido crecimiento, es el número de ocupados. La selección obedece exclusivamente al hecho de que la única base de datos disponible para este estudio (la BADE) cuenta sólo con información acerca de dicha variable.

La definición de las empresas objetivo de este estudio se realizó adaptando un criterio similar al de D. Storey y que fue señalado precedentemente. Se define como *nueva empresa con alto crecimiento del empleo* (en adelante, NACE) al subconjunto de empresas nacidas durante 2003 y 2004 que, al 2º trimestre de 2006<sup>7</sup>, concentran el 50% del total de empleo creado por esas cohortes<sup>8</sup>. La elección de las cohortes de nacimientos y el plazo considerado para analizar los cambios son resultado de la disponibilidad de información al momento en que se realizó el estudio.

A partir de la definición del grupo objetivo del estudio, se eligió un grupo de comparación perteneciente al período de crecimiento económico más próximo en el tiempo. Este grupo de comparación está conformado por aquellas empresas nacidas entre los años 1996 y 1997, que al 2º trimestre de 1999 concentran el 50% del empleo creado por esas cohortes<sup>9</sup>.

La base de datos utilizada para testear las hipótesis es, como se anticipó, la Base para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE), elaborada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del MTEySS<sup>10</sup>. Esta base incluye información relativa a 1,2 millones de

<sup>7</sup> El 2º trimestre de 2006 se denominará en adelante “trimestre de referencia”.

<sup>8</sup> Como surge de la definición, la antigüedad media de las empresas incluidas en el estudio es de 2,5 años, con un mínimo de 1,5 y un máximo de 3,5.

<sup>9</sup> Este grupo de comparación es meramente indicativo, y no constituye un grupo de control en sentido estricto, debido a las importantes diferencias en los contextos macroeconómicos en los que se desarrolló cada uno de los grupos.

<sup>10</sup> La BADE es un sistema de información que permite el monitoreo permanente de la demografía de empresas y del empleo asalariado registrado. Tiene como fuente la información fiscal que genera el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). La unidad de análisis es la empresa, definida como una

empresas privadas, tanto las existentes como las que desaparecieron, correspondientes a los sectores de industria, comercio y servicios, desde 1995.

### 3. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Antes de pasar a la presentación y discusión de los resultados de esta investigación, resulta importante contextualizar los mismos, describiendo cuál fue la dinámica empresarial argentina en la última década, de manera de lograr una visión más general de las nuevas empresas para luego focalizar en aquellas más dinámicas.

#### 3.1. La dinámica empresarial argentina en la última década (1996-2006)

La base empresarial argentina se encuentra atravesando un período de fuerte recuperación, luego de un prolongado período de destrucción de empresas que siguió a la crisis de fines de 2001, volviendo a los niveles de mediados de la década pasada. En efecto, si se comparan las cantidades de empresas en 1996 y 2006, se observa que el parque empresarial nacional se ha incrementado un 10% en los últimos diez años, pasando de 374 mil a 412 mil empresas. De igual manera, el empleo creció en estos años, aunque de modo más significativo, pasando de casi 3 millones de ocupados en 1996 a 4,3 millones en 2006, es decir, una tasa de crecimiento del 40% aproximadamente.

Sin embargo, esta evolución del stock de empresas entre 1996 y 2006 no fue armónica, sino que es el resultado de una dinámica de nacimientos y cierres de empresas que registra tres subperíodos bien diferenciados, acompañando en gran medida la evolución general de la economía doméstica. En efecto, el coeficiente de correlación entre la evolución del PBI y la evolución del stock de empresas es de 0,87, levemente superior al observado entre el PBI y la creación de empresas (0,83). A lo largo de estos diez años, se pueden distinguir un primer tramo corto de signo positivo que se extiende hasta 1998, un segundo período largo claramente negativo como consecuencia de la recesión y posterior crisis del modelo de convertibilidad que llega hasta 2002, y un tercer tramo de recuperación vigorosa desde 2003 hasta la actualidad.

La primera de estas etapas coincide con la segunda fase de expansión del período de convertibilidad, donde el PBI creció a tasas anuales cercanas al 6% promedio, motorizado en parte por un importante nivel de inversión que se aproximó al 20% del PBI y en parte por la respuesta del consumo al breve período recesivo de 1995. Sin embargo, esta bonanza macroeconómica no se tradujo en un importante crecimiento del stock de empresas. Entre 1996 y 1998, este pasó de 374 mil a 383 mil empresas, un crecimiento del orden del 2%. A su vez, el empleo registrado en industria, comercio y servicios se expandió al 6,4% anual, pasando de cerca de 3 millones a 3,4 millones.

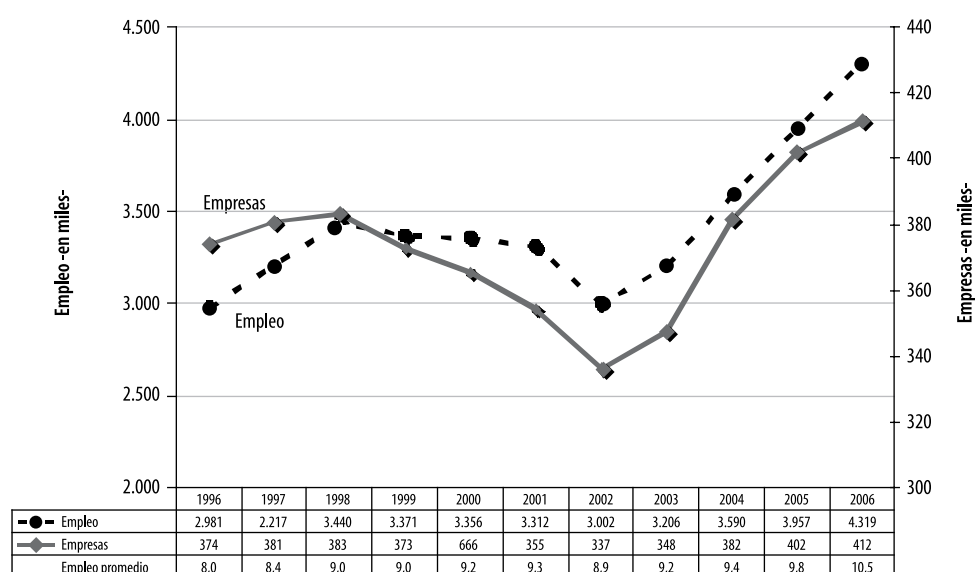
En cuanto a la dinámica de nacimientos y cierres de empresas, la tasa de creación promedio fue cercana al 9% anual y la tasa de destrucción fue del 8% anual, resultando un crecimiento promedio neto del número de firmas del 1% anual, tal como se observa en el gráfico siguiente.

---

unidad legal independiente (en algunos casos corresponde a un grupo de plantas o de unidades de negocio, bajo un mismo control).

## GRÁFICO 1

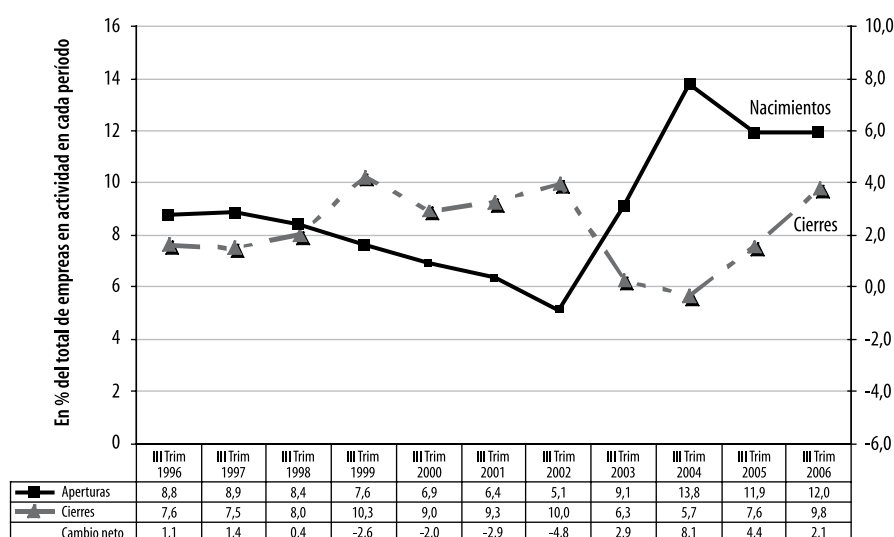
Evolución de las empresas y empleo. Industria, comercio y servicios. Terceros trimestres 1996-2006 (en miles)



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

## GRÁFICO 2

Evolución de los nacimientos y cierres de empresas. Industria, comercio y servicios. Terceros Trimestres 1996-2006 (en %)



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



Hacia el año 1998, una nueva crisis financiera internacional impactó de forma negativa sobre la dinámica productiva local, dando inicio al período recesivo más profundo y prolongado de la historia económica reciente, que luego de la devaluación del peso dio fin a la década de la convertibilidad. Durante los cuatro años que siguieron a 1998, se registró una pérdida acumulada del 18% del PBI en términos reales (10% sólo en el año 2002) y la inversión se contrajo a un 16% del producto. En términos sectoriales, los sectores más afectados fueron aquellos con mayor elasticidad ingreso (construcción, comercio, industria y el sector financiero).

Tanto el empleo asalariado registrado como la población de empresas se contrajeron un 12% (3% anual). Mientras que el empleo cayó de 3,4 millones a 3 millones de personas, el stock de empresas se redujo de 383 mil en 1998 a 337 mil en 2002. La tasa de destrucción de empresas creció de un promedio del 8% del período anterior a una tasa cercana al 10%, mientras que la tasa de nacimientos se contrajo desde el 9 al 6%, posiblemente reflejando el agravamiento de las expectativas de los agentes económicos, que influyen claramente sobre la constitución de nuevos negocios. El resultado de esta dinámica fue una destrucción neta de empresas del 3% (en 2002, la tasa de destrucción neta fue del 4,8%). En términos sectoriales, el sector industrial fue uno de los más afectados. El stock de empresas industriales se redujo de 57 mil en 1998 a 46 mil en 2002 (Kantis y Federico, 2007a; Rojo Brizuela et al., 2003).

Así como la profundidad de la crisis que llevó a la salida de la convertibilidad no cuenta con antecedentes en la historia económica del país, tampoco los tiene el fuerte período de recuperación que se inició hacia la segunda parte del año 2002. Se estabilizaron el tipo de cambio nominal y los índices inflacionarios y los depósitos bancarios comenzaron a crecer devolviendo liquidez a los bancos y reestableciendo el sistema de pagos. Esta situación, junto con la expansión de la demanda agregada, generó un proceso de sustitución de importaciones que incentivó la producción industrial, aún en el contexto de un mercado interno deprimido y de la ausencia de crédito.

A lo largo de estos últimos cinco años, el PBI registró un crecimiento anual promedio cercano al 9%, acumulando un crecimiento del 40%. A diferencia del período de crecimiento anterior, en este caso las condiciones macroeconómicas favorables sí se tradujeron en un aumento de la base empresarial, que pasó de 337 mil a 412 mil, es decir, un crecimiento del 22% (4% anual promedio). El empleo también registró una tendencia positiva, de 3 millones de ocupados en 2002 a poco más de 4,3 millones en 2006 (un 43% de crecimiento), principalmente explicada por la expansión de las dotaciones de aquellas empresas que sobrevivieron a la crisis<sup>11</sup>.

En términos de la dinámica de nacimientos y muertes de empresas, este período

<sup>11</sup> La constitución de nuevas firmas fue una fuente secundaria de la expansión del empleo. Sin embargo, en los años siguientes, en la medida en que estas jóvenes empresas se consolidaron, cobraron relevancia como agentes creadores de nuevo empleo. El aporte de las empresas jóvenes a la creación bruta de empleo tendría un comportamiento, en principio, contracíclico. En el período recesivo, la participación de las empresas jóvenes en la creación total de empleo tiende a aumentar, porque se contrae la creación en las empresas más antiguas. Esto ocurre porque para las empresas jóvenes el crecimiento es una necesidad (ya que nacen con tamaños pequeños y deben crecer hasta alcanzar la escala eficiente), por lo que expanden su empleo incluso en contextos recesivos. Por el contrario, en los períodos expansivos, cuando la economía en su conjunto crea un mayor número de puestos, la participación de las jóvenes tiende a ser menor porque las más antiguas se expanden más (Castillo et al., 2006).

tuvo un importante saldo positivo. Luego de cuatro años de destrucción neta de empresas, en 2003 se revierte el signo de la dinámica, alcanzando una tasa promedio anual de creación neta de empresas del 4%. La tasa de creación de empresas revierte la tendencia decreciente que registraba desde el año 1997, para estabilizarse en un nivel muy elevado en relación con la historia reciente del país (12% promedio anual). En esta evolución se destaca el año 2004, con una inusual tasa de entrada, que casi llegó al 14%, reflejando la puesta en marcha de proyectos postergados durante la recesión, la aparición de nuevas oportunidades de negocios producto del crecimiento económico, y la reversión de las expectativas de las personas al consolidarse la recuperación. Por su parte, la tasa de destrucción se mantuvo cerca del 10%, aunque con un mínimo cercano al 6% en 2004, el año con mayor creación neta de empresas del período.

Resumiendo, el estudio de la dinámica de nacimientos y muertes de empresas en los últimos diez años muestra que, en sintonía con la evolución de la economía argentina, pueden distinguirse tres etapas. Un primer período corto de crecimiento neto entre 1996 y 1998, una segunda etapa de crisis donde se redujo significativamente el stock de empresas como consecuencia de la grave recesión que acompañó la salida del régimen de convertibilidad, y un tercer período de fuerte recuperación que llega hasta el presente. El empleo, por su parte, también acompañó esta tendencia, aunque con una menor sensibilidad a los cambios en las condiciones económicas.

En este contexto de recuperación del empleo y del stock de empresas, y con una tasa de nacimientos inusualmente alta en comparación con los períodos previos, resulta interesante indagar acerca de las características de estas nuevas empresas nacidas con posterioridad a la convertibilidad, en particular en lo referido al crecimiento de estas empresas y su impacto sobre la generación de empleo. Ese será el objeto de la próxima sección.

### **3.2. Las nuevas empresas con alto crecimiento del empleo en la post convertibilidad**

Una vez revisados los principales resultados de la dinámica de creación de empresas en la Argentina en la última década, es momento de avanzar sobre el análisis de las características de un segmento de estas nuevas empresas de especial interés: aquellas que exhibieron un desempeño más destacable en términos de crecimiento. En primer lugar, se expondrán los resultados relacionados con la importancia de estas empresas para el caso de la Argentina y luego se presentarán sus características principales.

#### *Acerca de la importancia de las nuevas empresas de rápido crecimiento*

Como se señaló precedentemente, el foco de este estudio estará puesto sobre las empresas creadas en 2003 y 2004<sup>12</sup>. Según los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, durante ese período nacieron unas 98 mil empresas en los sectores de industria, comercio y servicios, de las cuales unas 71 mil lograron sobrevivir en promedio 2,5 años hasta mediados de 2006, lo que representa una tasa de supervivencia

<sup>12</sup> Recuérdese que la elección de las cohortes de nacimientos para estudiar y su grupo de comparación son consecuencia directa de la disponibilidad de información al momento en que se realizó el estudio.

del 72%<sup>13</sup>. Si se compara a esta cohorte con otra similar, también correspondiente a un período de crecimiento (1996-1997), se observa que no sólo la cantidad de empresas que nacieron es mayor (98 mil vs. 76 mil) sino que además fueron más las que lograron sobrevivir al menos 2,5 años en promedio (72% vs. 68%).

De las 98 mil empresas creadas en 2003 y 2004, se pudieron identificar unas 6.200 que no sólo habían logrado sobrevivir hasta mediados de 2006, sino que además son responsables de poco más de 163 mil puestos de trabajo, concentrando la mitad del empleo generado por toda la cohorte. En relación con el total de las firmas creadas en 2003 y 2004, estas nuevas empresas con alto crecimiento del empleo (NACE) constituyen un fenómeno limitado: representan el 6% del total de los nacimientos y el 9% de las sobrevivientes, un resultado comparable con estudios similares en otros países que, aun con definiciones distintas de rápido crecimiento, llegan a porcentajes de participación similares. De esta forma, los resultados obtenidos permitirían confirmar que, tal como se planteaba en la Hipótesis 1, las nuevas empresas de rápido crecimiento no son un fenómeno muy difundido dentro del total de la base empresarial, sino acotado a un número limitado de firmas.

En relación con lo anterior, es llamativo que los resultados encontrados para la Argentina sobre períodos muy cortos (2,5 años) sean similares a los obtenidos en otros estudios que emplearon la misma metodología de medición pero en plazos más largos (10 años). Una posible interpretación de este resultado se podría vincular con la severidad del proceso de selección en contextos como el argentino, donde el mero hecho de superar los primeros años de vida es en sí mismo un indicador de crecimiento, ya que la rotación empresarial es particularmente intensa. De esta manera, se haría más firme el postulado de “crecer o desaparecer”<sup>14</sup>. Otras investigaciones realizadas sobre nuevas empresas también apuntarían en esta dirección, al sostener que ya al tercer año de vida de las empresas es posible distinguir de forma más o menos clara quien es quien (Kantis et al., 2004). Los antecedentes y capacidades acumuladas en los emprendedores, y en menor medida el perfil de la oportunidad identificada y la forma de gestionar el proyecto, son las variables que más contribuyen a explicar el desempeño diferencial entre las nuevas empresas en los países de América Latina (Kantis y Federico, 2007b).

Si se comparan las firmas NACE creadas entre 2003 y 2004 (en adelante, NACE 2003-04) con un grupo similar que incluye a aquellas NACE surgidas entre 1996 y 1997 (en adelante, NACE 1996-97), se observa que el número de NACE de la post convertibilidad más que duplica –en términos absolutos– a las del período previo, reflejando una evolución similar a la cantidad de nacimientos y a la supervivencia. Sin embargo, si se comparan las participaciones relativas de las NACE 2003-04 y las NACE 1996-97, la diferencia es menos marcada (6% vs. 4% con respecto a los nacimientos y 9% vs. 5% respecto de las sobrevivientes). De todas formas, estos datos confirmarían la idea detrás de la Hipótesis 2, en la que se postulaba que la presencia de empresas de rápido crecimiento sería mayor en el período posterior a la salida del régimen de convertibilidad como

<sup>13</sup> Recuérdese que la antigüedad media de las empresas incluidas en el estudio es de 2,5 años, con un mínimo de 1,5 y un máximo de 3,5.

<sup>14</sup> Otra interpretación que podría aplicarse en este caso se refiere a la escasez de buenos proyectos de empresas respecto de otros países, observándose por lo tanto, desde el inicio, un nivel de heterogeneidad similar al que en otros países tarda diez años en desarrollarse.

## CUADRO 1

Caracterización de las firmas NACE. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04	NACE 1996-97
Cantidad	6.230	2.849
Porcentaje sobre total nacimientos (%)	6	4
Porcentaje sobre total sobrevivientes (%)	9	5
<b>Empleo total</b>	<b>163.650</b>	<b>112.435</b>

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

resultado de la recuperación de la economía, su tasa de crecimiento y la estabilización de las expectativas favorables de las personas.

Otra cuestión relevante que interesa conocer de las firmas NACE es cuál es su impacto agregado. Uno de los primeros indicadores que se puede calcular al respecto es cuántos puestos de trabajo han generado estas nuevas empresas. Del cuadro anterior puede verse que las firmas NACE 2003-04 han generado mayor cantidad de puestos de trabajo (163 mil vs. 112 mil). Sin embargo, esta medición puede ser errónea, ya que supone que todas las empresas nacen sin ocupados y, por lo tanto, todo el empleo generado fue consecuencia de su crecimiento. Para despejar las posibles dudas que este supuesto pudiese generar y obtener una medida más confiable del empleo efectivamente creado por estas empresas, se calculó el empleo registrado al inicio de cada una de las cohortes, obteniéndose así, por diferencia, el empleo generado como consecuencia de su crecimiento.

De esta manera se pudo comprobar que, si bien no era condición necesaria del método de selección empleado, las firmas NACE 2003-04 registran un significativo dinamismo posterior a la entrada. En forma agregada, las NACE 2003-04 pasaron de 56 mil puestos en 2003-2004 a 163 mil en 2006, un crecimiento del 192% en sólo 2,5 años en promedio. Se trata de una intensidad de crecimiento inusual si se la compara con el resto de la cohorte que logró sobrevivir hasta 2006<sup>15</sup>.

Si se compara el desempeño de las NACE 2003-04 con el de las NACE 1996-97, se destaca que el impacto agregado fue significativamente mayor en las primeras que en las segundas. Mientras que las firmas NACE 2003-04 crearon en forma conjunta unos 108 mil puestos de trabajo, el total de empleo creado por las NACE 1996-97 fue de casi 70 mil puestos. Sin embargo, si se divide el total de empleo generado por cada una de las cohortes de firmas NACE, se observa que las NACE 2003-04 crearon en promedio unos 17 puestos nuevos por empresa, una cantidad menor que en el caso de las NACE 1996-97, aunque estas últimas exhibieron una dispersión más elevada.

<sup>15</sup> Mientras que el 80% de las firmas NACE 2003-04 incorporó más de 5 ocupados entre el año inicial y 2006, solamente el 1% del resto de las empresas sobrevivientes de la misma cohorte mostró un desempeño similar.

## CUADRO 2

Empleo generado por las firmas NACE. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04	NACE 1996-97
Empleo inicial	56.003	43.071
Empleo final	163.650	112.435
Total empleo generado	107.647	69.364
Tasa de crecimiento (%)	192	161
Empleo generado promedio	17	24
Desvío estándar	56	103
Coefficiente de variación (%)	323	424

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

En relación con las hipótesis planteadas, los datos presentados permitirían afirmar, por un lado, que efectivamente el impacto de las firmas NACE sobre la generación de nuevos puestos de trabajo (comparado con el resto de las nuevas empresas de la misma cohorte) es significativo, y por otro, que este impacto fue mucho más significativo en el período post convertibilidad que en el anterior. Sin embargo, si se las considera individualmente, las NACE 2003-04 generaron una menor cantidad de puestos de trabajo que sus pares de la cohorte 1996-97. En consecuencia, la Hipótesis 3 sólo pudo ser comprobada parcialmente.

Resumiendo, los resultados relacionados con la importancia de las nuevas empresas de rápido crecimiento para el caso argentino muestran que, al igual que en otros países, se trata de un fenómeno no muy extendido dentro de la base empresarial. A pesar de su presencia marginal dentro del total de la estructura empresarial, se pudo identificar un mayor número de empresas de este tipo en el período posterior a la salida de la convertibilidad, reflejando el cambio de contexto y la emergencia de nuevas oportunidades de negocios a partir de la recuperación económica. Finalmente, fue posible corroborar que se trata de un segmento de empresas con un importante impacto en la generación de empleo. En los párrafos siguientes se avanzará en la descripción de estas empresas, caracterizándolas según su perfil sectorial, tamaño y localización.

### *Acerca de las características de las nuevas empresas de rápido crecimiento*

A partir de la información disponible en la BADE, es posible avanzar en una caracterización preliminar de estas firmas NACE. Concretamente, se tomarán tres aspectos de las mismas: i) el tamaño; ii) el perfil sectorial; y iii) su localización geográfica.

En cuanto al tamaño, las NACE 2003-04 son en general empresas pequeñas. El tamaño medio de estas firmas en 2006 es de 26 ocupados, aunque con una importante

### CUADRO 3

Tamaño de las firmas NACE. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04		NACE 1996-97	
	Cantidad	%	Cantidad	%
100 o más ocupados	119	1,9	155	5,4
50 a 99	397	6,4	291	10,2
25 a 49	1.264	20,3	804	28,2
10 a 24	4.450	71,4	1.599	56,1
<b>Total</b>	<b>6.230</b>	<b>100</b>	<b>2.849</b>	<b>100</b>

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

heterogeneidad al interior de este conjunto. Mientras que las firmas más pequeñas cuentan con 11 ocupados, las más grandes superan los 62. Por el contrario, las NACE 1996-97, aunque también pequeñas, son un tanto más grandes (39 ocupados en promedio). Este relativo “enanismo” de las firmas NACE 2003-2004 obedece a una significativa mayor presencia de empresas de entre 10 y 24 ocupados y una menor presencia de empresas de más de 50 ocupados.

Respecto del perfil sectorial, varias son las cuestiones que interesa conocer. En primer lugar, en qué medida estas firmas NACE tienen un perfil sectorial diferente de la estructura existente y que promueve la emergencia de nuevas actividades o sectores, y en segundo lugar, en qué medida las firmas NACE están asociadas a nuevas actividades, en especial innovadoras o intensivas en conocimientos.

Para comenzar a responder estos interrogantes se realizó una primera caracterización general del perfil sectorial de las NACE. A partir de ella se pudo constatar que, del total de NACE 2003-04, una cuarta parte pertenecía a ramas industriales y el resto a sectores comerciales y de servicios. Si bien este dato parece no aportar mucho, si se lo compara con la distribución sectorial del total de la población de empresas en 2003, se observa que precisamente el sector industrial se encuentra sobre-representado (25% vs. 14% en el total de empresas), en tanto que los sectores de comercio y servicios se encuentran sub-representados (27% vs. 30% en comercio y 48% vs. 56% en servicios)<sup>16</sup>. Por su parte, el empleo generado por las NACE se distribuye de manera más o menos similar a la distribución de las empresas, destacándose una ligera participación menor en el sector manufacturero.

Otro dato que aporta en la misma línea resulta de comparar la importancia de las

<sup>16</sup> Debe señalarse que todas estas diferencias son estadísticamente significativas. Para ello se aplicó, para cada caso, la prueba de hipótesis para diferencia de proporciones:  $z^e = (\varpi_1 - \varpi_2) - 0 / \sqrt{\{[\varpi_1(1 - \varpi_1)/n_1] + [\varpi_2(1 - \varpi_2)/n_2]\}}$ .

#### CUADRO 4

Perfil sectorial de las firmas NACE y su empleo. Comparación con la población inicial

	NACE 2003-04		Total empresas 2003		Diferencia*	NACE 2003-04		Total empresas 2003		Diferencia*
	Empresas	%	Empresas	%		Empleo	%	Empleo	%	
Industria	1.532	24,6	49.071	13,9	10,7	37.182	22,7	851.183	25,7	-2,9
Comercio	1.712	27,5	107.525	30,4	-2,9	38.085	23,3	656.252	19,8	3,5
Servicios	2.986	47,9	197.532	55,8	-7,9	88.383	54,0	1.809.599	54,6	-0,5
<b>Total</b>	<b>6.230</b>	<b>100</b>	<b>354.128</b>	<b>100</b>		<b>163.650</b>	<b>100</b>	<b>3.317.034</b>	<b>100</b>	

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

\* Diferencias significativas a un nivel de 0,05.

firmas NACE en cada uno de estos grandes sectores. En efecto, mientras que en la industria el total de firmas NACE equivale el 3% del total de firmas de esa rama en 2003, el porcentaje de incidencia de las NACE, tanto en comercio como en servicios, ronda el 1,5%. En cuanto al tamaño medio, según sector, el sector industrial es el que menor brecha presenta entre las empresas NACE y el *stock* inicial. Mientras que el tamaño medio de las NACE 2003-04 industriales es de 24 ocupados, el correspondiente al *stock* de empresas industriales en 2003 era de 17, una diferencia de 7 ocupados (vs. 16 en el caso del sector comercio y vs. 20 en el sector servicios).

En relación con las NACE 1996-97, el perfil sectorial de las NACE 2003-04 y su empleo muestran un aumento en la participación del sector manufacturero y comercial frente a los servicios, reflejando en alguna medida el cambio que operó en el contexto macroeconómico y en las rentabilidades sectoriales luego de la salida de la convertibilidad, a favor de los sectores productores de bienes transables.

En síntesis, una primera respuesta que desde la información disponible se puede brindar para las cuestiones referidas al perfil sectorial es que efectivamente las firmas NACE registran algunas diferencias significativas con la estructura de firmas existente, destacándose una mayor participación del sector manufacturero. Asimismo, cuando se comparan las NACE de un período y otro, se vuelve a verificar una mayor presencia de empresas industriales, en línea con lo postulado en la Hipótesis 4. Sin embargo, el grado de agregación no permitiría hacer afirmaciones acerca de la presencia de nuevas actividades o sectores. Es por ello que a continuación se profundizará en el estudio sólo del sector manufacturero, con el objetivo de analizar en qué medida se registran diferencias entre los perfiles sectoriales, a favor del surgimiento de nuevas actividades o sectores<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Desafortunadamente, la información disponible para el sector manufacturero sólo permite una desagregación a dos dígitos de la clasificación CIIU, razón por la cual gran parte de la heterogeneidad intra-sectorial a la que la Hipótesis planteada hace referencia permanecerá todavía oculta.

## CUADRO 5

Perfil sectorial de las NACE y su empleo. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04		NACE 1996-97		Diferencia*	NACE 2003-04		NACE 1996-97		Diferencia*
	Empresas	%	Empresas	%		Empleo	%	Empleo	%	
Industria	1.532	24,6	632	22,2	2,4	37.182	22,7	24.944	22,2	0,5
Comercio	1.712	27,5	678	23,8	3,7	38.085	23,3	20.185	18,0	5,3
Servicios	2.986	47,9	1.539	54,0	-6,1	88.383	54,0	67.306	59,9	-5,9
<b>Total</b>	<b>6.230</b>	<b>100</b>	<b>2.849</b>	<b>100</b>		<b>163.650</b>	<b>100</b>	<b>112.435</b>	<b>100</b>	

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

\* Diferencias significativas a un nivel de 0,05.

Si se toma la población de firmas industriales de 2003 y se la compara con el conjunto de firmas NACE 2003-04, se observa que la distribución por ramas es más o menos similar, reflejando la preeminencia de los factores estructurales sobre la creación de nuevas empresas en general, y de nuevas empresas dinámicas en particular. Sin embargo, el conjunto de firmas NACE presenta un menor grado de concentración sectorial. Las primeras cinco ramas, que representan al 56% del total de firmas, son responsables del 60% de los nacimientos pero sólo agrupan al 49% de las NACE. Esta situación responde a que precisamente los sectores “más populosos” –en términos de empresas– son aquellos con menor incidencia de firmas NACE.

Entre aquellas ramas que presentan una mayor incidencia de firmas NACE respecto del *stock* inicial de empresas, se destacan la fabricación de artículos de cuero, productos textiles y confecciones, la fabricación de equipos de transporte, aparatos eléctricos y metales comunes. Otros sectores donde se observan diferencias respecto del total de la población son la fabricación de productos de caucho y plástico, maquinaria de oficina y equipos de radio y televisión. Si bien estos últimos sectores podrían relacionarse con actividades innovadoras, al ser de los “más pequeños” en términos de su cantidad de empresas, debe relativizarse este resultado, ya que no constituyen un fenómeno extendido.

La comparación con las firmas NACE 1996-97 muestra una importante disminución en la presencia de empresas en el sector de alimentos y bebidas, y algo menor en la fabricación de automotores. Por otro lado, se incrementaron las participaciones de los sectores de confecciones, producción de madera y aparatos eléctricos, pero en un contexto general en el que se observaron pocas diferencias significativas.

En otras palabras, el análisis de la composición sectorial de las firmas NACE manufactureras muestra que la misma no presenta variaciones importantes ni respecto de la estructura de empresas existentes ni de los nacimientos. Sin embargo, al calcular la incidencia de las firmas NACE por sector aparecen algunos indicios de actividades que, aun



**CUADRO 6**

Distribución sectorial de las firmas NACE –industria manufacturera. Comparación con la población inicial (en cantidades y %) según incidencia (en %)

	NACE 2003-04		Nacimientos 2003-04		Total empresas 2003		Incidencia NACE	
	Empresas	%	Empresas	%	Empresas	%	s/ stock	s/ nacimientos
Alimentos y bebidas	257	16,9	2.170	20,9	11.444	23,4	2,2	11,8
Otros productos de metal	185	12,2	1.423	13,7	6.592	13,5	2,8	13,0
Confecciones	146	9,6	1.117	10,8	3.064	6,3	4,8	13,1
Productos textiles	105	6,9	573	5,5	2.552	5,2	4,1	18,3
Productos de caucho y plástico	90	5,9	478	4,6	2.737	5,6	3,3	18,8
Madera	87	5,7	780	7,5	2.868	5,9	3,0	11,2
Muebles	86	5,7	611	5,9	2.802	5,7	3,1	14,1
Maquinaria y equipo	86	5,7	558	5,4	2.759	5,6	3,1	15,4
Artículos de cuero	86	5,7	460	4,4	1.425	2,9	6,0	18,7
Productos químicos	73	4,8	158	1,5	2.284	4,7	3,2	46,2
Edición e impresión	64	4,2	694	6,7	3.437	7,0	1,9	9,2
Automotores	49	3,2	238	2,3	1.410	2,9	3,5	20,6
Metales comunes	44	2,9	220	2,1	1.082	2,2	4,1	20,0
Aparatos eléctricos	39	2,6	185	1,8	924	1,9	4,2	21,1
Minerales no metálicos	32	2,1	247	2,4	1.607	3,3	2,0	13,0
Papel	32	2,1	158	1,5	818	1,7	3,9	20,3
Equipos de transporte	25	1,6	102	1,0	390	0,8	6,4	24,5
Instrumentos médicos	11	0,7	95	0,9	427	0,9	2,6	11,6
Maquinaria de oficina	10	0,7	38	0,4	110	0,2	9,1	26,3
Equipos de radio y TV	9	0,6	34	0,3	130	0,3	6,9	26,5
Productos de petróleo	4	0,3	10	0,1	79	0,2	5,1	40,0
Productos de tabaco	2	0,1	9	0,1	28	0,1	7,1	22,2
<b>Total</b>	<b>1.522</b>	<b>100</b>	<b>10.358</b>	<b>100</b>	<b>48.969</b>	<b>100</b>		

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

**CUADRO 7**

Distribución sectorial de las firmas NACE –industria manufacturera. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04		NACE 1996-97		Diferencia (%)
	Empresas	%	Empresas	%	
Alimentos y bebidas	257	16,9	142	22,5	-5,6*
Otros productos de metal	185	12,2	60	9,5	2,7
Confecciones	146	9,6	45	7,1	2,5*
Productos textiles	105	6,9	35	5,5	1,4
Productos de caucho y plástico	90	5,9	46	7,3	-1,4
Productos de madera	87	5,7	23	3,6	2,1*
Artículos de cuero	86	5,7	27	4,3	1,4
Maquinaria y equipo	86	5,7	30	4,7	0,9
Muebles	86	5,7	25	4,0	1,7
Productos químicos	73	4,8	44	7,0	-2,2
Edición e impresión	64	4,2	36	5,7	-1,5
Automotores	49	3,2	36	5,7	-2,5*
Metales comunes	44	2,9	18	2,8	0,0
Aparatos eléctricos	39	2,6	6	0,9	1,6*
Otros minerales no metálicos	32	2,1	16	2,5	-0,4
Papel	32	2,1	22	3,5	-1,4
Equipos de transporte	25	1,6	9	1,4	0,2
Instrumentos médicos	11	0,7	5	0,8	-0,1
Maquinaria de oficina	10	0,7	1	0,2	0,5*
Equipos de radio y TV	9	0,6	3	0,5	0,1
Productos de petróleo	4	0,3	2	0,3	-0,1
Productos de tabaco	2	0,1	1	0,2	0,0
<b>Total</b>	<b>1.522</b>	<b>100</b>	<b>632</b>	<b>100</b>	

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

\* Diferencias significativas a un nivel de 0,05.

## CUADRO 8

Distribución sectorial de las firmas NACE –industria manufacturera. Según intensidad del uso de factores\*

	NACE 2003-04		Total empresas 2003	
	Empresas	%	Empresas	%
Intensivas en mano de obra	552	36,0	15.231	31,1
Intensivas en ingeniería	365	23,8	11.334	23,1
Intensivas en recursos naturales	307	20,0	9.522	19,4
Alimentos, bebidas y tabaco	259	16,9	11.472	23,4
Automóviles	49	3,2	1.410	2,9
Subtotal intensivas en ingeniería y mano de obra	917	59,9	26.565	54,2
<b>Total</b>	<b>1.522</b>	<b>100</b>	<b>48.969</b>	<b>100</b>

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

\* Intensivas en ingeniería (233, 281, 289, 291, 292, 293, 300, 311, 312, 313, 314, 315, 319, 321, 322, 323, 331, 332, 333, 351, 352, 353, 359, 721, 722); Automóviles (341, 342, 343); Alimentos, bebidas y tabacos (15, 16); Intensivas en recursos naturales (201, 202, 210, 231, 232, 241, 251, 261, 269, 271, 272, 273, 252, 371, 372); Intensivas en mano de obra (171, 172, 173, 181, 182, 191, 192, 221, 222, 223, 242, 243, 361, 369).

siendo marginales dentro de la estructura, tienen una importante presencia de firmas NACE. Del mismo modo, la comparación con el perfil de firmas NACE 1996-97 tampoco arroja diferencias muy sustantivas en la línea de la emergencia de nuevos sectores o actividades. De esta manera, no existirían evidencias concluyentes para afirmar que, tal como se postulaba en la Hipótesis 4, el perfil sectorial de las nuevas empresas de rápido crecimiento en el escenario post convertibilidad se haya modificado en respuesta al nuevo contexto. Tampoco se podría afirmar que, a partir del surgimiento de este tipo de nuevas empresas, puede modificarse la composición sectorial de la población.

Otra forma de analizar el perfil sectorial de las firmas NACE es agrupando las diferentes ramas según la intensidad en el uso de los factores (Katz y Stumpo, 2001). De acuerdo a esta clasificación, las ramas industriales se agruparían en intensivas en ingeniería, en mano de obra y en recursos naturales<sup>18</sup>. En especial interesa focalizar sobre las ramas intensivas en ingeniería, ya que en el contexto de las economías latinoamericanas constituyen una buena aproximación a las actividades basadas en conocimientos e innovaciones. De acuerdo con esta clasificación, aproximadamente la cuarta parte de las firmas NACE se encuentra en ramas intensivas en ingeniería, en tanto que, si se suman las ramas intensivas en mano de obra, el porcentaje llega al 60%. Por su parte, si se compara el perfil de las NACE 2003-04 con el de la población total de firmas en 2003,

<sup>18</sup> Por su importancia relativa y sus características sectoriales, se separan de la clasificación general las ramas vinculadas con la producción de automóviles y con la elaboración de alimentos y bebidas.

no se observan diferencias significativas, excepto por una menor presencia relativa de las ramas elaboración de alimentos, bebidas y tabaco y una mayor participación de las ramas intensivas en mano de obra.

En relación con la composición sectorial de las firmas NACE 1996-97, se observa que por un lado, y tal como surgía anteriormente, las ramas asociadas a la elaboración de alimentos y bebidas han perdido participación, mientras que por otro aumenta la participación de las ramas intensivas en ingeniería y en mano de obra (24% vs. 18% y 36% vs. 32%, respectivamente).

Estos resultados serían consistentes con el escenario macroeconómico de la post convertibilidad, donde la reducción de los costos laborales en dólares habría sido propicia para el desarrollo de actividades intensivas en empleo, al tiempo que la mejora global de la competitividad, derivada de la devaluación con efectos reales, habría mejorado la rentabilidad de las actividades intensivas en ingeniería, tanto orientadas hacia el mercado externo como a la sustitución de importaciones.

A diferencia de lo que se observaba en los cuadros anteriores, en los que se consideraban las ramas en términos individuales, al agrupar las ramas en torno a alguna clasificación aparecen nuevas evidencias en cuanto al perfil sectorial de las NACE. En efecto, al considerar la clasificación según la intensidad del uso de los factores, se observa que si bien el perfil de las NACE 2003-04 es similar a la población de empresas en 2003, presenta algunas diferencias significativas respecto del perfil de las NACE 1996-97, a favor de las actividades intensivas en ingeniería y en mano de obra, reflejando el cambio en los incentivos producto del nuevo contexto macroeconómico; ello permite

## CUADRO 9

Distribución sectorial de las firmas NACE –industria manufacturera. Comparación entre grupos según intensidad del uso de factores

	NACE 2003-04		NACE 1996-97		Diferencia (%)
	Empresas	%	Empresas	%	
Intensivas en mano de obra	552	36,0	202	32,0	4,1
Intensivas en ingeniería	365	23,8	115	18,2	5,6*
Intensivas en recursos naturales	307	20,0	136	21,5	-1,5
Alimentos, bebidas y tabaco	259	16,9	143	22,6	-5,7*
Automóviles	49	3,2	36	5,7	-2,5*
Subtotal intensivas en ingeniería y mano de obra	917	59,9	317	50,2	9,7*
<b>Total</b>	<b>1.522</b>	<b>100</b>	<b>632</b>	<b>100</b>	

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

\* Diferencias significativas a un nivel de 0,05.

### CUADRO 10A

Distribución sectorial de las firmas NACE –servicios seleccionados. Comparación con la población inicial

	NACE 2003-04		Total empresas 2003	
	Empresas	%	Empresas	%
Hoteles y restaurantes	638	21	14.692	7
Actividades de informática	141	5	2.171	1
Industrias culturales	98	3	5887	3
<b>Total</b>	<b>2.986</b>	<b>100</b>	<b>197.247</b>	<b>100</b>

### CUADRO 10B

Distribución sectorial de las firmas NACE –servicios seleccionados. Comparación entre grupos

	NACE 2003-04		NACE 1996-97		Diferencia (%)
	Empresas	%	Empresas	%	
Hoteles y restaurantes	638	21	252	16	5,0*
Actividades de informática	141	5	52	3	1,3*
Industrias culturales	98	3	63	4	-0,8
<b>Total</b>	<b>2.986</b>	<b>100</b>	<b>1.539</b>	<b>100</b>	

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

\* Diferencias significativas a un nivel de 0,05.

afirmar la segunda parte de la Hipótesis 4, que postulaba que el perfil sectorial de las NACE favorecería las actividades intensivas en conocimiento e innovación.

Otro resultado interesante surge de analizar la distribución de las firmas NACE en aquellos servicios considerados como dinámicos. Tanto cuando hace la comparación con la estructura empresarial en general como con las NACE de la convertibilidad, se aprecia el mayor protagonismo de hoteles y restaurantes (actividad ligada al consumo y al turismo) y de la informática, vinculada al desarrollo del sector de las TICs.

En síntesis, a lo largo de los párrafos anteriores se han utilizado diferentes aproximaciones para analizar el perfil sectorial de las firmas NACE 2003-04 y su comparación con las NACE 1996-97. La hipótesis acerca del cambio del perfil sectorial de las nuevas empresas de rápido crecimiento en el escenario post convertibilidad se ha confirmado parcialmente, ya que la composición por sectores en el escenario post convertibilidad

**CUADRO 11**

Distribución geográfica de las firmas NACE. Comparación con la población inicial (en cantidades y %) según incidencia (en %)

	NACE 2003-04		Nacimientos 2003-2004		Total empresas 2003		Incidencia NACE	
	Empresas %		Empresas %		Empresas %		s/ stock s/ nacimientos	
Ciudad de Buenos Aires	2.088	33,5	16.006	15,8	108.329	27,3	1,9	13,0
Partidos del Gran Bs. As.	1.158	18,6	25.681	25,4	60.567	15,3	1,9	4,5
Resto Provincia de Bs. As.	690	11,1	16.444	16,3	61.202	15,4	1,1	4,2
Córdoba	536	8,6	10.332	10,2	34.580	8,7	1,6	5,2
Santa Fe	443	7,1	8.889	8,8	35.080	8,8	1,3	5,0
Mendoza	244	3,9	3.578	3,5	14.755	3,7	1,7	6,8
Tucumán	108	1,7	1.749	1,7	7.056	1,8	1,5	6,2
Misiones	102	1,6	1.614	1,6	5.650	1,4	1,8	6,3
Río Negro	96	1,5	1.875	1,9	6.272	1,6	1,5	5,1
Entre Ríos	92	1,5	2.579	2,5	10.105	2,5	0,9	3,6
Neuquén	90	1,4	1.588	1,6	5.346	1,3	1,7	5,7
Salta	87	1,4	1.229	1,2	5.426	1,4	1,6	7,1
Chubut	75	1,2	1.568	1,6	5.809	1,5	1,3	4,8
Corrientes	54	0,9	1.027	1,0	4.826	1,2	1,1	5,3
San Juan	57	0,9	865	0,9	4.108	1,0	1,4	6,6
Chaco	48	0,8	956	0,9	5.127	1,3	0,9	5,0
Santa Cruz	47	0,8	691	0,7	2.352	0,6	2,0	6,8
San Luis	41	0,7	743	0,7	3.160	0,8	1,3	5,5
Tierra del Fuego	34	0,5	409	0,4	1.730	0,4	2,0	8,3
Jujuy	31	0,5	519	0,5	2.653	0,7	1,2	6,0
Santiago del Estero	27	0,4	706	0,7	3.206	0,8	0,8	3,8
Catamarca	22	0,4	479	0,5	2.055	0,5	1,1	4,6
La Pampa	22	0,4	880	0,9	3.935	1,0	0,6	2,5
Formosa	21	0,3	354	0,3	1.726	0,4	1,2	5,9
La Rioja	17	0,3	395	0,4	1.805	0,5	0,9	4,3
<b>Total</b>	<b>6.230</b>	<b>100</b>	<b>101.156</b>	<b>100</b>	<b>396.680</b>	<b>100</b>	<b>1,6</b>	<b>6,1</b>

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

ha mostrado algunas diferencias significativas. Si bien no se trata de un fenómeno generalizado, se observan evidencias acerca de la presencia de nuevas actividades más orientadas a la innovación y a la diferenciación y de aquellas en las que los requerimientos de mano de obra, en general, y de recursos humanos calificados, en particular, son más elevados.

El último aspecto que se analizará dentro de esta caracterización de las firmas NACE es su localización geográfica. Para ello, se examinará la distribución de las firmas NACE 2003-04 por provincia y se la comparará con la correspondiente a la población de firmas 2003 y con las NACE 1996-97. A partir de esta comparación es posible observar, en primer lugar, que las firmas NACE se encuentran más concentradas geográficamente que el *stock* de empresas y de nacimientos de 2003. Mientras que los cinco distritos más importantes (Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Gran Bs. As., Resto Provincia de Bs. As., Santa Fe y Córdoba) agrupan al 75% de las firmas en 2003 y al 76% de los nacimientos de ese año, representan el 79% de las firmas NACE. En particular, debe señalarse una mayor concentración en torno a la Ciudad de Buenos Aires<sup>19</sup>.

Sin embargo, si se analiza la incidencia de las NACE –definida como el cociente entre el total de firmas NACE sobre el total de firmas y el total de nacimientos– aparecen algunos resultados interesantes de destacar. Junto con la mencionada Ciudad de Buenos Aires, existen otras regiones que cuentan con una incidencia de NACE sobre nacimientos mayor que el promedio del país. Estas regiones son Tierra del Fuego, Salta, Mendoza, Santa Cruz y San Juan. Si bien estos cambios no alcanzan para contrarrestar la fuerte concentración geográfica tanto de la población de firmas como de las NACE, podrían evidenciar algún indicio en torno al relanzamiento, a partir de la emergencia de nuevas empresas dinámicas, de algunos espacios rezagados. De todas formas, debe tenerse en cuenta que en ninguno de estos casos el porcentaje de incidencia supera el 10% (vs. 6% en el promedio nacional).

Finalmente, en relación con la Hipótesis 5, se debe señalar que la distribución geográfica de las empresas dinámicas reproduce en gran medida la correspondiente al *stock* de empresas existentes, reflejando la preeminencia de los determinantes microeconómicos en la decisión de localización, así como la presencia de economías de aglomeración.

## COMENTARIOS FINALES

A lo largo de estas páginas, se han presentado los resultados de una investigación exploratoria acerca de las dimensiones y características del proceso de nacimiento de nuevas empresas con alto crecimiento en el empleo. La problemática que orienta esta investigación es la del crecimiento empresarial dentro del ámbito de las nuevas empresas y su impacto sobre la generación de puestos de trabajo. Dado el interés en comparar dos períodos caracterizados por escenarios económicos diferentes, como son el de la convertibilidad y el de la salida de la crisis post devaluación, fue necesario primero

<sup>19</sup> Debe señalarse que si se compara la distribución geográfica de las NACE 2003-04 y se la compara con las NACE 1996-97 no se hallan diferencias significativas.

asumir una definición operativa capaz de sortear las limitaciones de la información disponible. Los resultados obtenidos permiten extraer algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar fue posible confirmar que, también en la Argentina, el crecimiento empresarial es un fenómeno concentrado en un segmento relativamente pequeño dentro del más amplio universo de empresas que se crean cada año. Apenas unas 3 mil nuevas empresas cada año, el 6% de las mismas, explican más del 50% del empleo generado por empresas que tienen en promedio algo menos de tres años de vida. Visto desde otro ángulo, se trata del grupo de nuevas empresas que consiguen crear al menos diez puestos de trabajo en un período corto de vida, es decir, aquellas que van a engrosar el mundo de la pequeña y mediana empresa. Este grupo de empresas que además de sobrevivir logra crecer es cuantitativamente mucho más importante en la actualidad que en la época de la convertibilidad, tanto en términos relativos como absolutos, generando una cantidad de puestos de trabajo más significativa.

Las NACE se distribuyen a lo largo de distintas actividades productivas, es decir que no se trata de un fenómeno sectorialmente limitado. Se las puede encontrar en los servicios, en el comercio y en la industria y, dentro de esta última, en ramas de alimentos, de la metalmecánica, de las confecciones o de la madera y sus productos. Sin embargo, es posible destacar un sesgo más industrial entre aquellas que han nacido después de la salida de la convertibilidad, revirtiendo el perfil más concentrado en servicios observado en los noventa. Otro tanto puede decirse en relación con las actividades intensivas en ingeniería y en mano de obra. En otros términos, no sólo están expandiéndose nuevas empresas en actividades fuertemente demandantes de mano de obra, en general, sino también de ingenieros y profesionales. De esta forma, las NACE estarían contribuyendo a la sofisticación del tejido productivo de manera más significativa que en el período de la convertibilidad.

Por último, un resultado destacable que debería ser profundizado es el de la fuerte concentración geográfica de las NACE en las áreas más populosas del país –también las de mayor desarrollo empresarial. Más del 70% de las mismas se ubica en la Ciudad de Bs. As y la Provincia de Bs. As., Córdoba y Santa Fe. La Ciudad de Buenos Aires es sin lugar a dudas la más destacada, dado que pesa más del doble en el total de NACE que en el total de nacimientos de empresas. Una de cada tres NACE están localizadas en ella. Del otro lado, en la mayor parte de las provincias, este segmento de nuevas empresas no supera las 100 en el bienio analizado, es decir, un promedio de 50 por año.

Estos resultados estarían indicando que el contexto emprendedor es especialmente más favorable para el crecimiento de las nuevas empresas en unas pocas áreas, pero de fuerte peso en la estructura nacional. Un conjunto de factores contribuye a explicar que ello sea así, entre los cuales cabe resaltar la cercanía a mercados de mayor tamaño y sofisticación, la mayor presencia de una clase media que alberga segmentos con formación universitaria o terciaria –es decir, portadora de conocimiento técnico relevante para crear una empresa basada en la diferenciación– y una cultura menos jerárquica que en otras provincias, lo que favorece la construcción de capital social.

Sobre la base de este estudio, se abren hacia el futuro nuevas preguntas de investigación. Algunas de ellas podrán ser encaradas a partir de una profundización del análisis de la base de datos utilizada; otras requerirán de estudios cualitativos. Por ejemplo,



la cuestión espacial merece una mirada atenta, dado que es muy relevante mejorar el contexto para el desarrollo emprendedor en el interior del país. La limitada cantidad de nuevas empresas con alto crecimiento del empleo que se registra en cada provincia facilitaría, por ejemplo, su identificación y la realización de estudios de caso acerca de los factores que posibilitaron estas historias poco frecuentes. Pero existen además otras preguntas relevantes, como por ejemplo en qué medida la mayor presencia de NACE respecto del período de la convertibilidad constituye un fenómeno inherente al nuevo contexto económico, es decir, perdurable en el tiempo, o si se trata de un fenómeno acentuado a la salida de la crisis. Otro tema de interés que surgió de la investigación es que existe una importante heterogeneidad al interior del grupo de nuevas empresas con alto impacto sobre el empleo. Por lo tanto, sería interesante poder analizar las bases subyacentes en esta heterogeneidad, por ejemplo en términos de su vinculación con los comportamientos empresariales y de los perfiles de negocios. Finalmente, el estudio permitió comprobar que el crecimiento empresarial, como fenómeno concentrado y distintivo de un núcleo de nuevas empresas, se verifica ya desde la temprana infancia de las empresas. Si bien se carece de estadísticas perfectamente comparables con las de otros países, parece ser que en otros contextos este fenómeno es resultado de un período más largo. En consecuencia, cabría preguntarse acerca de las características del escenario argentino (y/o de las nuevas empresas) que llevan a que la concentración del crecimiento opere en forma más acelerada. A modo de cierre, es posible dejar planteada como hipótesis que se trata de una manifestación más de la fuerte heterogeneidad estructural (social y productiva) que caracteriza al mundo emprendedor en países como la Argentina en comparación con otros contextos más desarrollados. Sin dudas, el tema del crecimiento de las nuevas empresas abre una agenda de investigación bien interesante y que recién comienza a recorrerse.

## BIBLIOGRAFIA

- ACS, Z. Y MUELLER, P. 2006 "Employment effects of business dynamics: mice, gazelles and elephants" (Max Planck Institute of Economics) Discussion Paper N° 23.
- ALMUS, M. 2002 "What characterizes a fast-growing firm?" en *Applied Economics*, N° 34.
- AUDRETSCH, D. 1995 "Innovation, growth and survival" en *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13, N° 4.
- AUTIO, E. 2005 "Report on high-expectation entrepreneurship" en *Global Entrepreneurship Monitor Report*, Global Entrepreneurship research association, London.
- AUTIO, E.; ARENIUS, P. Y WALLENIUS, H. 2000 "Economic impact of gazelle firms in Finland" (Institute of Strategy and International Business-Helsinki University of Technology) Working Paper N° 3.
- BAGER, T. Y SCHØTT, T. 2002 "Growth of young firms. Determinants revealed by analysis of registries in Denmark", LOK Research Conference, diciembre.
- BALDWIN, J. Y RAFIQUZZAMAN, M. 1995 "Selection versus evolutionary adaptation: learning and post-entry performance" en *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13.
- BIRCH, D. 1981 "Who creates jobs?" en *The public interest*, N° 65.
- BRÜDERL, J. Y PREISENDÖRFER, P. 2000 "Fast growing businesses: empirical evidence from a German study" en *International Journal of Sociology*, N° 30.
- BURACHIK, G. 2002 "Supervivencia de nuevas empresas industriales: una reseña de la literatura" en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, abril-junio.
- CASTILLO V., RIVAS D., ROJO S. Y ROTONDO S. 2006 "La creación de nuevas empresas en la etapa post-convertibilidad (2003-2005): impacto sobre el empleo asalariado registrado", Serie Estudios, n° 5, Trabajo, ocupación y empleo: Salarios, empresas y empleo 2003-2006, MTEySS, septiembre de 2006, Buenos Aires.
- DAVIDSSON, P. Y HENREKSON, M. 2002 "Determinants of the prevalence of start-ups and high-growth firms" en *Small Business Economics*, Vol. 19, N° 2.
- DELMAR, F. Y DAVIDSSON, P. 1998 "A taxonomy of high-growth firms" en *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Center for Entrepreneurial Studies, Babson College, Wellesley, MA, pp.399-413.
- DOMS, M.; ROBERTS, M. Y DUNNE, T. 1995 "The role of technology use in the survival and growth of manufacturing plants" en *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13, N° 4.
- DUNNE, T.; ROBERTS, M. Y SAMUELSON, L. 1989 "The growth and failure of U.S. manufacturing plants" en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, N° 4.
- ECKHARDT, J. Y SHANE, S. 2006 "Innovation and small firms performance: examining the relationship between technological innovation and the within-industry distributions of fast growth firms" en *SBA Small Business Research Summary*, N° 272.
- FRENKEL R. 2004. "Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico", Group of 24, Washington, DC, Septiembre.
- GEROSKI, P. 1991 *Market dynamics and entry* (Oxford: Blackwell).
- GEROSKI, P. 1995 "What do we know about entry?" en *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13.
- HERNÁNDEZ, J.; FONTRDONA, J.; FONTANA, I. Y AMAT, O. 2000 "La empresa gacela en Cataluña. Un estudio centrado en el trienio 1995-1997" en *Economía Industrial*, N° 234.
- International Journal of Industrial Organization* 1995, Vol 13, N° 4.
- JOVANOVIĆ, B. 1982 "Selection and the evolution of industry" en *Econometrica*, Vol. 50.
- KANTIS, H. et al. 2003 *Estudios sobre el desarrollo empresarial en la República Argentina. La creación de empresas en la Argentina y su entorno institucional* (Buenos Aires: Agencia de Cooperación Internacional Japonesa/ UNGS).
- KANTIS, H. Y FEDERICO, J. 2007 a "Crisis y renacimiento emprendedor en Argentina: evidencias y algunos interrogantes" en *Boletín Informativo Techint*, N° 322.
- KANTIS, H. Y FEDERICO, J. 2007b "Los determinantes del surgimiento de nuevas empresas alta-

- mente dinámicas. Una comparación internacional", Instituto de Industria, mimeo.
- KANTIS, H.; ANGELELLI, P. Y MOORI-KOENIG, V. 2004 "Desarrollo emprendedor. América Latina y el contexto internacional" (Bogotá/Buenos Aires: Nomos/Temas).
- KANTIS, H.; ISHIDA, M. Y KOMORI, M. 2002 *Empresarialidad en economías emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia* (Banco Interamericano de Desarrollo).
- KATZ, J. Y STUMPO, G. 2001 "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", Revista de la CEPAL, N° 75, Santiago de Chile.
- KIRCHHOFF B.A. 1994 *Entrepreneurship and Dynamic Capitalism*, Westport CT: Praeger
- MALIZIA, E. Y WINDERS, R. 1999 "The prospects of high-growth enterprises: a retrospective analysis of Georgia-based firms", TVA Rural Studies Programme Contractor Paper 99-6.
- MATA, J.; PORTUGAL, P. Y GUIMARAES, P. 1995 "The survival of new plants: start-up conditions and post-entry evolution" en *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13.
- MORENO, A. Y CASILLAS, J. 2000 *High-growth enterprises (Gazelles): a conceptual framework* (Universidad de Sevilla).
- PARKER, S. Y STOREY, D. 2004 "What happens to gazelles? The importance of dynamic management strategy" Warwick Business School, Working Paper, septiembre de 2005.
- RABETINO, R. 2005 *Factores determinantes del crecimiento en el empleo de las nuevas empresas en Latinoamérica* (Universidad Autónoma de Barcelona).
- ROJO BRIZUELA, S.; CASTILLO, V.; SCHLESSER, D.; FERLAN, E. Y FILLIPO, A. 2003 "Estudio de la dinámica de creación y mortandad de empresas" en Kantis, H. et al. *Estudios sobre el desarrollo empresarial en la República Argentina. La creación de empresas en la Argentina y su entorno institucional* (Buenos Aires: Agencia de Cooperación Internacional Japonesa/UNGS).
- RUMBALL, D. 2001 *Dynamics of growth. Is high-growth sustainable? Leading growth form series* (Ontario: Ministry of Economic Development and Trade).
- SCHREYER, P. 2000 "High-growth firms and employment", OECD STI Working Papers 2000/3.
- STOREY, D. 1994 *Understanding the small business sector* (Londres: Routledge).



# 5

## EL IMPACTO DE LA DETERMINACIÓN COLECTIVA DE SALARIOS SOBRE LA DISPERSIÓN SALARIAL\*

### INTRODUCCIÓN

Desde los ochenta, en Estados Unidos y Gran Bretaña se observa un incremento de la desigualdad salarial (Cecchi et al., 2007; Lemieux, 2007; Atkinson, 2007). La creciente globalización es uno de los factores que más repiten entre los analistas para explicar las causas del aumento de la desigualdad. No obstante, todos los países están expuestos en mayor o menor medida al creciente flujo de comercio, servicios y capitales financieros y, sin embargo, los resultados sobre el mercado de trabajo y la distribución del ingreso difieren sustancialmente.

Las observaciones sobre el impacto diferenciado en el desempeño del mercado de trabajo llevaron a los especialistas a realizarse otras preguntas como, por ejemplo, si las instituciones laborales son capaces de amortiguar los impactos de la economía y regular las oscilaciones de los salarios entre los que más y menos ganan, evitando las tendencias impuestas por el mercado.

En el presente trabajo se indagará acerca de la influencia que ejercen los sindicatos en la distribución del ingreso en el caso argentino. La metodología adoptada consiste en caracterizar la distribución salarial de los trabajadores con y sin convenio a partir de la Encuesta de Trabajadores en Empresas (ETE), analizar la dispersión de uno y otro grupo y obtener alguna conclusión sobre el papel que desempeña la negociación colectiva en la ampliación o reducción de la distribución salarial.

Esta cuestión es relevante en el contexto actual, porque dos de los rasgos que lo diferencian de períodos previos son la reactivación de la negociación colectiva salarial y la ampliación del universo de representación de los sindicatos (Palomino y Trajtemberg, 2006).

El documento se estructura de la siguiente forma en primer lugar, se analizan desde una perspectiva teórica y empírica los factores determinantes de la ampliación o moderación de la desigualdad salarial. Luego, se presentan los rasgos centrales del modelo de relaciones laborales en la Argentina y la evolución histórica de la negociación colectiva salarial. Más adelante, se describen las características técnicas de la ETE que elaboró el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en términos de su cobertura, las variables relevadas y la comparación con otras fuentes de información. Finalmente, con base en los datos de la ETE, se examinan las dispersiones salariales de los trabajadores con y sin convenio colectivo, por un lado, a partir de estadísticos estándar y, por otro, con un modelo de descomposición de varianza.

\* Estudio realizado por David Trajtemberg, Economista de la Universidad de Buenos Aires. Consultor de la Subsecretaría de Programación Técnica y estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

## 1. LA AMPLIACIÓN DE LA DESIGUALDAD SALARIAL Y UNA PROBABLE EXPLICACIÓN DE SUS CAUSAS

Se identifican al menos dos factores que contribuyen a la ampliación de la desigualdad salarial. Sobre esos factores se ha construido un relativo consenso entre los economistas, que había comenzado a señalarse en los ochenta, pero que se afianzó en los noventa cuando el incremento de la desigualdad se propagaba alrededor del mundo.

Uno de ellos es la mayor demanda relativa de los trabajadores calificados impulsada, en primer lugar, por la competencia internacional y la globalización. Según la teoría de ventajas comparativas, en condiciones de libre comercio, un país se especializará en la producción y exportación de aquellos bienes en los que su productividad relativa exceda la de otros países. Entonces, el efecto de la globalización en aquellos países con productividad relativa superior en la producción de bienes con predominio de mano de obra calificada redundará en un aumento de la demanda relativa de esos trabajadores y de su salario relativo. En aquellas naciones con ventajas comparativas en los sectores mano de obra no calificada intensivos, el libre comercio influirá positivamente sobre la demanda de dichos trabajadores y sobre sus remuneraciones relativas. La distribución de salarios en el primer caso se correrá hacia el tramo superior de la escala, y en el segundo se acumularán más trabajadores en la parte inferior. No queda definido, *a priori*, lo que sucederá con la distribución del ingreso al interior de cada país, ni el impacto de la diferencia de salarios entre las naciones con diferentes productividades relativas<sup>1</sup>.

El otro factor (Atkinson, 2007; Card y Di Nardo, 2002) es el cambio tecnológico sesgado a favor de los trabajadores calificados (*skill biased technological change*). Las nuevas tecnologías sustituyen las tareas que eran desempeñadas por los trabajadores de baja calificación mientras que, contrariamente, se complementan con el personal de mayor calificación. La operatividad del cambio tecnológico sobre el mercado de trabajo se realiza bajo la lógica de desplazar y reducir la demanda del empleo no calificado e incrementar las demandas empresarias de las posiciones que se articulan con las tecnologías. Bajo este supuesto, ya no se realizan distinciones entre las productividades relativas de las naciones, sino que se lo trata como un factor indiferenciado que afecta a todas las naciones por igual. La revolución informática, los microprocesadores y la difusión masiva de las nuevas tecnologías en la vida personal, y también en la aplicación con fines productivos en la industria y los servicios, habrían ocasionado el crecimiento de la demanda relativa de las calificaciones<sup>2</sup>. El cambio tecnológico aparece como una causa central de la desigualdad y, según las predicciones, en la medida en que se profundice la innovación tecnológica y su aplicabilidad al área de los negocios, debería apuntar a incrementar la dispersión salarial. Sin embargo, Card y Di Nardo (2002) encuentran una contradicción

<sup>1</sup> Este comportamiento se produce en un contexto "ideal", bajo determinados supuestos y, lo que resulta más importante, sin la presencia de las instituciones en las que se desenvuelve la sociedad capitalista moderna. Las ausencias más notorias son la presencia de los sindicatos, las normas laborales, que dificultan el libre movimiento de trabajadores y la flexibilidad interna de los puestos de trabajo, y también las fallas de mercado, que no son instituciones, pero sí disfuncionalidades del mercado que requieren otras instancias de intervención.

<sup>2</sup> Uno de los supuestos implícitos se sustenta en la hipótesis de una demanda relativa que se expande persistentemente por encima de su oferta relativa de trabajadores calificados, de forma tal que los salarios de los trabajadores más calificados aumentan en mayor porcentaje que los salarios de los menos calificados, ampliando la brecha salarial que los separa.

entre el modelo teórico y la evidencia empírica, que obedece a que en EE.UU., desde principios de los ochenta se amplificó la dispersión salarial, pero luego la tasa de cambio se aminoró marcadamente. Una respuesta es que la diferencia salarial está integrada por dos componentes. Por un lado, las diferencias igualadoras que son las diferencias salariales que no promueven el desplazamiento de los trabajadores de unos puestos a otros de trabajo y, por otro, por una diferencia salarial de magnitudes variables en que los trabajadores calificados perciben un salario superior al precio compatible con una oferta de largo plazo (Atkinson, 2007).

En los ámbitos académicos con enfoques heterodoxos del comportamiento de la economía y del funcionamiento del mercado de trabajo se pregunta por qué el cambio tecnológico o la competencia internacional impacta de manera más profunda sobre la desigualdad salarial en algunas naciones que en otras.

En EE.UU., la desigualdad salarial creció en los ochenta y los noventa, entre distintas categorías de trabajadores y grupos pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos. Dos medidas de la desigualdad, como lo son el desvío estándar y la relación entre el percentil 90 y el 10 del logaritmo de los salarios, dan cuenta de la dirección y la magnitud del cambio. La tasa de variación de ambos indicadores resultó tres veces mayor entre comienzos de los setenta y fines de los ochenta que entre fines de los ochenta y mediados de 2000; por tanto, la década del ochenta concentra gran parte del crecimiento de la desigualdad. Al interior de la distribución, la desigualdad crece en todos los segmentos en los ochenta, pero en los noventa se estanca en la parte inferior (brecha 50-10) y registra una ampliación de características más profundas en la parte alta de la escala (brecha 90-50) (Lemieux, 2007). En Gran Bretaña, la desigualdad salarial siguió un patrón de comportamiento muy similar al experimentado por

## CUADRO 1

Desigualdad salarial en el Reino Unido y EE.UU. Desvío estándar (DS) y Brecha 90-10 del Log del salario

	1979	1989	1998	Variación		
				1979-1989	1989-1998	1979-1998
<b>Reino Unido</b>						
DS	0,376	0,464	0,501	0,088	0,037	0,125
90-10	0,92	1,159	1,189	0,239	0,03	0,269
<b>EE.UU.</b>						
DS	0,46	0,527	0,529	0,067	0,002	0,069
90-10	1,201	1,376	1,386	0,175	0,01	0,185

Fuente: Gosling y Lemieux (2001)..

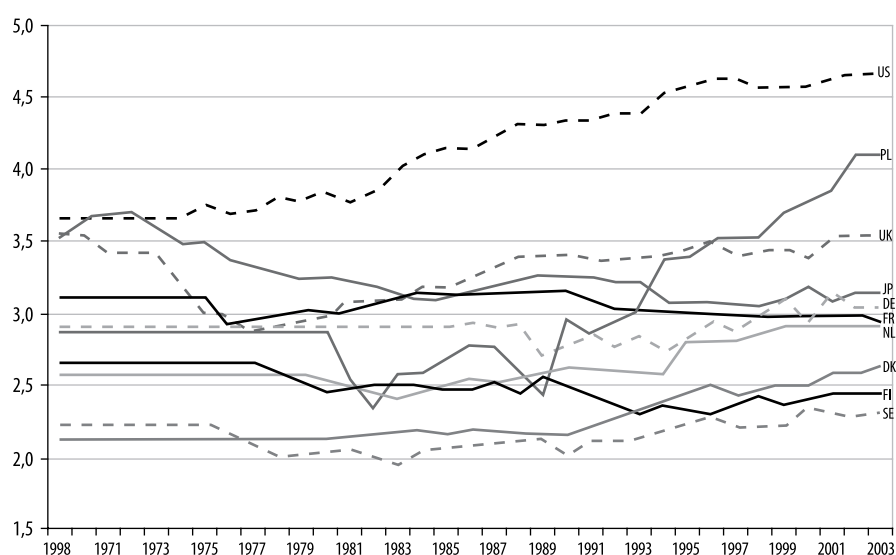
EE.UU., pero con un incremento más pronunciado, aunque también con una concentración de la desigualdad acumulada principalmente en la década del ochenta (Gosling y Lemieux, 2001).

Según los datos del Gráfico 1 (a continuación), que relaciona el percentil 90 con el 10 del ingreso salarial de los trabajadores de tiempo completo, se aprecia que la desigualdad salarial aumentó marcadamente en EE.UU. y Gran Bretaña, como ya se había señalado. También en Polonia, un nuevo país ingresante a la zona Euro y, en menor medida en Holanda y Dinamarca (estos dos últimos habiendo cobrado impulso en la ampliación de la brecha principalmente en la década del noventa, pero situándose aún en niveles relativamente bajos). En Francia aumentó durante los ochenta y regresó a los niveles previos durante los noventa, y en Japón siguió una tendencia decreciente desde principios de los setenta, a pesar de un leve aumento en el segundo quinquenio de los ochenta. Por último, los países europeos del norte (Suecia, Finlandia y Dinamarca) son los que, a la luz de la evidencia, representan al grupo de naciones con menor grado de desigualdad y mayor cohesión social, según lo demuestra la apertura de la distribución salarial.

Por lo tanto, detrás de los factores inducidos por la globalización que amplifican las brechas de desigualdad salarial, se esconden otros elementos que actúan en el sentido de ahondar o morigerar la distancia de los que están en la cima y en la base de la pirámide salarial. Se abre, entonces, un espacio para el funcionamiento y la aplicación de las dimensiones e instancias nacionales que apuntan al logro de mayores niveles de cohesión social. En ese marco, resulta interesante indagar acerca del papel que desempeñan los sindicatos y las otras instituciones del mercado de trabajo a través de las que

## GRÁFICO 1

Tendencias de la desigualdad salarial en los países de la OECD



Fuente: OCDE.



se determinan los salarios de ciertos colectivos laborales. Es importante conocer si en cada país el diseño del sistema institucional del mercado de trabajo, principalmente la estructura sindical y el sistema de determinación salarial, contribuye a limitar los efectos sobre la distribución del ingreso que provocan las tendencias de la internacionalización de la economía.

## **2. LA EXPLICACIÓN DE LA TEORÍA SOBRE EL IMPACTO DE LOS SINDICATOS EN LA DISTRIBUCIÓN SALARIAL**

El principal instrumento con que cuentan los sindicatos para el logro de sus objetivos es la negociación colectiva, a través de la que se determina el salario, uno de los precios fundamentales de la economía. La justificación para la intervención de este actor en el escenario de la economía radica en la asimetría de poderes de los empresarios capitalistas y los asalariados, en el sentido de que los sindicatos, con sus mecanismos de participación y de protesta, pueden revertir –total o parcialmente– esa desventaja inicial.

En ausencia de las instituciones laborales, los salarios se determinan por la interacción de la oferta y la demanda de trabajo, resultando un salario de equilibrio que sigue la pauta de comportamiento de la productividad del trabajo y, por tanto, es un fiel reflejo de las condiciones objetivas de funcionamiento de la economía.

Con la participación del sindicato en la discusión salarial, se comprime la distribución salarial en relación con la distribución de la productividad de los trabajadores. Se introduce una brecha entre la productividad del trabajador y su salario. Ello es así porque, en la negociación colectiva, los sindicatos buscan elevar el piso de los trabajadores con menor calificación y de bajos ingresos y moderar el aumento salarial de los trabajadores de mayor ingreso, de manera que los más desfavorecidos puedan seguir la marcha de quienes se ubican en una mejor situación a causa de sus características personales y del contexto. En EE.UU., Gran Bretaña y Canadá, los trabajadores manuales obtienen un mayor margen<sup>3</sup> salarial que los no manuales. También se verifican las mismas tendencias en los grupos sociales vulnerables expuestos a la discriminación (mujeres, minorías étnicas, etc.) que experimentan un mayor impacto de los sindicatos sobre la brecha de su salario con respecto al salario de categorías homogéneas no cubiertas por la negociación colectiva (Aidt y Tzannatos, 2002).

Las tendencias observadas sobre el aumento de la dispersión salarial en varios países desde la década del ochenta guarda una gran correlación con el comportamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Cuando se reduce el universo comprendido en el ámbito de representación de los sindicatos, el efecto de la determinación colectiva de salarios es más débil sobre la dispersión salarial. Diversos estudios (Cahuc y Zylberberg, 2004; Khan, 2003; Aidt y Tzannatos, 2002) encuentran una correlación negativa entre la dispersión salarial y la cobertura de la negociación colectiva e incluso

<sup>3</sup> Definido como la diferencia nominal entre el salario promedio de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, ajustado por diferencias personales y sectoriales, dividido por el salario promedio de los trabajadores no sindicalizados.

argumentan que la reducción de la densidad sindical en EE.UU. y Gran Bretaña fue el factor que contribuyó al aumento de la dispersión salarial.

Además de esta visión, compartida por la enorme mayoría de los analistas, Lewis (1963) sostiene que los sindicatos, en el proceso de negociación salarial, pueden llegar a incrementar la dispersión de los salarios promedio entre los distintos sectores de actividad económica; e incluso Freeman (1980) agrega que los sindicatos son fuente de dispersión porque son los que propician diferencias salariales entre trabajadores relativamente homogéneos. Sin embargo, también Freeman (1980) afirma que el efecto igualador de salarios de la acción colectiva más que compensa la dispersión de salarios entre industrias y, de esa forma, en términos netos el sindicalismo reduce la desigualdad.

En los últimos veinticinco años, los resultados que exhibió el mercado de trabajo en distintas economías, principalmente los aumentos en las tasas de desempleo y de precarización, han socavado el poder de negociación de los sindicatos. Uno de los indicadores más visibles que confirma esta tendencia es la caída de la tasa de afiliación. Visser (2006)<sup>4</sup> concluye que entre 1990 y 2003 se reduce el número absoluto de trabajadores afiliados a sindicatos en 18 países y que la tasa de afiliación sindical disminuye en 21 de los 24 países analizados. Para Card (1992) y Freeman (1993), esta causa contribuyó en un 20% al incremento de la varianza del logaritmo de los salarios en el caso de los varones en EE.UU. en la década del ochenta.

Otro indicador de la reducción de la importancia de los sindicatos en la fijación salarial se manifiesta en la trayectoria del salario mínimo. La pérdida de protagonismo de este instrumento también tuvo su impacto sobre la dispersión de los salarios. La desactualización del salario mínimo frente a la evolución del salario medio de la economía actuó como un ancla que impidió la elevación del salario de los trabajadores de menor calificación y más desprotegidos frente a las variaciones cíclicas de la economía. Según Di Nardo et al. (1996), en EE.UU., la caída del valor real del salario mínimo tuvo un gran impacto sobre el valor del salario medio. Por su parte, Lee (1999), también en EE.UU., concluye que todo el incremento de la desigualdad salarial en la parte baja de la distribución salarial en los ochenta se debe atribuir a la reducción del valor real del salario mínimo.

En síntesis, una de las tendencias universales de la globalización –entendida como un fenómeno que se refleja en mayores volúmenes de comercio de bienes, en la aceleración de la movilidad de los capitales financieros y en la amenaza permanente sobre la deslocalización productiva– sobre el mercado de trabajo es la ampliación de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados y presenta un mayor impacto sobre los trabajadores de bajos ingresos. En este contexto, el trayecto no es irreversible, sino que el fortalecimiento de los sindicatos y la reactivación de las instituciones laborales que resguardan los derechos de los trabajadores son piezas clave para promover condiciones de mayor equidad.

<sup>4</sup> El estudio comprende principalmente a los países integrantes de la Unión Europea, algunos países asiáticos (Japón y Corea), otros de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), y EE.UU. y Canadá por América del Norte.

### 3. EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES DE LA ARGENTINA: UNICIDAD SINDICAL, CENTRALIZACIÓN Y MECANISMOS DE EXTENSIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El sistema de relaciones laborales en la Argentina se estructura sobre la base de tres pilares: a) unicidad sindical; b) centralización de la negociación colectiva; y c) mecanismos de extensión a todos los trabajadores.

El concepto de unicidad o monopolio sindical consiste en que un solo sindicato es el que detenta las facultades de representación de los trabajadores de un sector, rama de actividad o profesión. El gobierno otorga la personería gremial<sup>5</sup> –el monopolio de representación– al sindicato más representativo. De allí proviene una de las fuentes de la estrecha vinculación entre el Estado y los sindicatos. Asimismo, dentro de un mismo ámbito puede coexistir una pluralidad de sindicatos, pero sólo al que se le otorga la personería gremial puede ejercer la defensa de los intereses de ese colectivo.

El segundo rasgo del sistema de relaciones laborales es la centralización de la negociación colectiva que funciona como una extensión del monopolio de representación sindical. El sistema de negociación colectiva argentino se basó históricamente en una negociación centralizada por rama de actividad, con un sindicato de rama y de alcance nacional<sup>6</sup>. La estructura de la negociación colectiva está integrada, por una parte, por unos pocos sindicatos y convenciones colectivas de trabajo que comprenden a una proporción muy significativa de los asalariados<sup>7</sup> y, por otra, por una cantidad considerable de convenios colectivos, cada uno de ellos con una reducida cobertura.

El tercer elemento, que completa el triángulo que configura el sistema, es la aplicación de un criterio de extensión de la negociación colectiva para ampliar la base de representación de los convenios colectivos de trabajo. Cuando se acuerdan salarios y condiciones de trabajo para un determinado colectivo de trabajadores, en el marco de un convenio de rama de actividad, esos contenidos se transforman en materia de cumplimiento obligatorio para todos los trabajadores y todas las empresas dentro del ámbito de representación de los actores que participan en las paritarias. Desde el punto de vista de los trabajadores, ello implica que no sólo los trabajadores afiliados al sindicato se benefician de las mejores condiciones de trabajo establecidas, sino que también los no afiliados gozan de los mismos beneficios.

<sup>5</sup> La personería gremial permite negociar colectivamente en representación de los trabajadores y defender los intereses colectivos e individuales, incluyendo a los no afiliados. También les posibilita recaudar cuotas sindicales, por diversos motivos, a través de las retenciones a los empleadores y administrar sus propias obras sociales.

<sup>6</sup> La centralización o descentralización de la negociación colectiva la determina la parte empresaria, porque desde el punto de vista del sujeto sindical, el que cuenta con la personería gremial es el único facultado para negociar. Incluso en los momentos en los que se promovió la negociación descentralizada, como en la década del noventa, la reducción del nivel de negociación se realizó siempre con el sindicato con personería gremial.

<sup>7</sup> Los convenios colectivos de actividad de mayor cobertura de trabajadores corresponden a las ramas de comercio, construcción, sanidad, metalúrgicos, industria de la alimentación, gastronomía, entre otros.

#### 4. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL EN LA ARGENTINA

La negociación colectiva es un instrumento que sirve para una multiplicidad de propósitos u objetivos. Se trata de un mecanismo del diálogo social y, por ello, refuerza los valores democráticos. Es un canal de comunicación a través del que se pueden reunir, acumular y procesar las demandas e inquietudes de los trabajadores contando como interlocutores a los sindicatos que los representan. Especialmente, esta función es la que llevó a Freeman y Medoff (1984), en su documento fundacional de investigación *"What do unions do?"*, a reconocer que los sindicatos, por intermedio de la negociación colectiva, cumplen la tarea de "voz colectiva", que personifica a miles de voces individuales centralizadas en una única voz. Por último, una de las principales virtudes de la negociación colectiva es la fuente de progreso social, de determinación colectiva de salarios de los trabajadores, siendo que cada uno de ellos posee un poder de negociación sustancialmente inferior al de su contraparte. La negociación de salarios es la negociación del poder de compra del salario, que hace al bienestar del trabajador, y la negociación de la distribución funcional del ingreso, que hace al bienestar de la sociedad en su conjunto.

La negociación colectiva en la Argentina es un fiel reflejo de la evolución de los salarios efectivamente percibidos por los trabajadores, pero también es un espejo de la inestabilidad política por la que atravesó el país desde mediados del siglo pasado<sup>8</sup>.

Durante la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), en el período 1945-1976, la homogeneidad del stock de asalariados le asignaba una amplia representación a los sindicatos y un poder de negociación muy sólido para enfrentar a los empresarios y el gobierno. En el marco de una economía cerrada, centrada en la expansión del mercado interno, la negociación colectiva de salarios representaba una de las patas de la economía y, por ello, se le asignaba un rol determinante en los resultados del modelo. Era el factor que le imprimía dinamismo al sistema; con los aumentos de salario real crecían el consumo y la inversión; en definitiva, se expandía la economía. Sin embargo, la persistencia del aumento de los ingresos de la población, en función de la estructura productiva del país, se contraponía a los requerimientos del balance de las cuentas del sector externo y, de esa manera, se propiciaba el inicio de la fase descendente del ciclo que caracterizó la economía durante esa etapa (Braun y Joy, 1981).

En cambio, en los noventa, la política de la convertibilidad –centrada en la apertura de la economía al mercado externo, las privatizaciones de las empresas públicas y la desregulación de las actividades productivas– requería de otro modo de funcionamiento de las instituciones laborales. La apreciación cambiaria, producto de un tipo de cambio fijo y de un incipiente proceso inflacionario, principalmente del sector no transable durante los primeros años de crecimiento de la economía, demandaba un ajuste permanente del sector transable a través de los caminos de la reducción de costos y de incrementos de la productividad, para no quedar relegados frente a los competidores internacionales. Los sindicatos y la negociación colectiva tuvieron que desempeñar

<sup>8</sup> Sobre este punto, resulta vital reforzar el vínculo entre negociación colectiva y democracia ya que, uno de los primeros instrumentos e institutos que prohibieron las autoridades de facto en los períodos de golpes institucionales fueron los sindicatos y la negociación colectiva.

una función expectante y de características adaptativas a las exigencias de las empresas en el nuevo contexto con el que debían enfrentarse.

La mayor heterogeneidad y precariedad del universo de trabajadores había deteriorado fuertemente el poder de negociación de los sindicatos. El crecimiento de la desocupación, la expansión del empleo no registrado y la reducción del empleo registrado –por lo menos en la industria– redujeron la incidencia de los sindicatos sobre la economía. Durante los noventa, la combinación del congelamiento del salario mínimo y la ausencia de la negociación colectiva de los salarios en muchas de las principales actividades económicas generaron las condiciones para la individualización de la relación laboral, ya que el promedio de los salarios efectivamente pagados por las empresas era considerablemente superior a los salarios de convenio (Palomino y Trajtemberg, 2006).

Después de la debacle de la convertibilidad, la economía argentina viró hacia un esquema de tipo de cambio real competitivo que actúa como protección efectiva de la producción nacional frente a la competencia externa. Esa política permitió el despegue de la economía, que se manifestó en las altas tasas de crecimiento entre 2003 y 2007.

Actualmente, la negociación colectiva de salarios se vincula con las características del nuevo patrón de crecimiento de la economía argentina instalado como salida de la crisis del modelo de la convertibilidad. Su importancia reside en la ampliación del universo amparado por la protección sindical, en especial, por la fuerte expansión del trabajo registrado inducido por el proceso que acompaña el crecimiento económico. En el sector privado, entre 2003 y 2007, se crearon dos millones de puestos de trabajo amparados por las normas de la negociación colectiva, ampliando la cobertura a casi cinco millones de asalariados.

A partir de 2003, la negociación colectiva de los salarios fue impulsada por la política laboral de aumento salarial. Particularmente, el incremento del salario mínimo, vital y móvil tendió a favorecer a los sindicatos más débiles, otorgándoles un piso salarial más elevado, al tiempo que los aumentos por decreto estimulaban la negociación de las nuevas escalas de convenio para los sindicatos con mayor poder de negociación. Esto difiere radicalmente de la política de congelamiento del salario mínimo que durante los noventa había funcionado como un “ancla” tendiente a flexibilizar la relación salarial.

En los primeros años de la reactivación (2003 y 2004), el aumento de los salarios se produjo por efecto de la reactivación de la negociación colectiva orientada a incorporar los aumentos de suma fija en los básicos de convenio<sup>9</sup>. En tanto, desde 2005, el crecimiento de los salarios de convenio fue impulsado exclusivamente por una dinámica más autónoma de la negociación colectiva, que se extendió a todas las ramas y sectores de actividad. En esta etapa, la negociación colectiva cobra una importancia mayor en la formación del salario: todos los convenios colectivos pactaron aumentos de salario y los incrementos nominales fueron los de mayor magnitud en todo el período analizado.

<sup>9</sup> Los aumentos por decreto establecidos por el Poder Ejecutivo tenían naturaleza no remunerativa. El Decreto 392/03 determinó que las sumas no remunerativas debían ser integradas gradualmente en los salarios básicos de convenio. La implementación de esta medida a las particularidades específicas de cada convenio colectivo fue uno de los factores que promovió la negociación colectiva.

Actualmente, los salarios de convenio tienden a converger con los pagados efectivamente por las empresas. En 2006, los salarios de convenio ya representan un 80% de los efectivamente pagados, con una clara tendencia ascendente. Esto implica una revitalización considerable de la negociación colectiva como instancia para la fijación de los salarios.

Sintetizando, el papel de la negociación colectiva guarda ciertas similitudes con la función que desempeñaba en la etapa de la ISI, en el sentido de que es la que promueve el crecimiento del consumo y la expansión de la economía. Sin embargo, el carácter relativamente más heterogéneo de la composición de la población económicamente activa en el mercado de trabajo es el rasgo distintivo y diferencial en comparación con el período de posguerra. Al comparar con los noventa, se destaca la recuperación de la función de determinación salarial, que estuvo opacada durante aquella etapa, mientras que en la actualidad tiende a compensar las desigualdades salariales.

## 5. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN SALARIAL

En esta investigación se emplearán dos procedimientos para el análisis de los datos sobre dispersión salarial y la cuantificación del signo y el impacto de los sindicatos sobre la ampliación o disminución de la brecha salarial.

El análisis de los salarios y su dispersión salarial se efectuará a partir de la Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE) que elaboró el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). En el Anexo A, se realiza una comparación de las ventajas y desventajas de esta encuesta en relación con otras fuentes disponibles, y en el Anexo B se expone el tratamiento técnico que se efectuó sobre algunas de las variables de la ETE.

El primer procedimiento es la presentación de distintas medidas de dispersión.

Un indicador es la varianza, que permite cuantificar la variabilidad de un conjunto de datos alrededor de la media. El desvío estándar del logaritmo del salario horario es el indicador adecuado cuando los diferenciales de salario se miden en términos relativos y cuando los salarios están log-normalmente distribuidos (Freeman, 1980). Una de las desventajas que presenta este indicador es que, ante cambios en la dispersión, no permite identificar el segmento de la distribución que estuvo sometido a variaciones; y otra desventaja es que pondera la desigualdad con más fuerza en la parte baja de la distribución (Atkinson, 1970).

Un primer paso para determinar hasta qué punto las diferencias de salarios son producto de las políticas de los sindicatos o de la mayor o menor homogeneidad de las características de los ocupados es comparar el desvío estándar y el coeficiente de variación dentro de grupos específicamente definidos, como el tamaño del establecimiento, la calificación, el nivel educativo, la rama de actividad, etc. Esta técnica reduce la posibilidad de que aparezcan factores correlacionados con el sindicato a medida que se desagrega la información. El principal inconveniente es que en una muestra, cuanto mayor es el nivel de desagregación, disminuye la representatividad estadística de los datos.

Otro indicador es el que se construye a partir de las relaciones que se establecen entre los salarios comprendidos en distintas posiciones de la distribución de salarios.

Este indicador permite analizar por separado la distancia total entre los salarios de los trabajadores con mejor y peor remuneración y también descomponer y analizar por separado la parte superior e inferior de la distribución salarial.

El segundo procedimiento, dirigido a indagar el papel que desempeñan los sindicatos sobre la dispersión de los salarios, consiste en descomponer la varianza en tres partes: la varianza explicada, la no explicada y la brecha salarial (Freeman, 1980; Di Nardo y Lemieux, 1997; Dell’Aringa y Pagani, 2007). El objetivo final de este procedimiento consiste en indagar, a través de un ejercicio contrafáctico, cuál sería la dispersión de salarios de los trabajadores en convenio colectivo si estos se determinaran de la misma manera que los de los trabajadores no representados por los sindicatos.

Siguiendo a Di Nardo y Lemieux (1997), se estima el impacto de la negociación colectiva sobre la dispersión salarial. Se descompone la varianza en una varianza explicada por los determinantes salariales contemplados en la regresión, en una varianza explicada por los factores no considerados en las ecuaciones y un diferencial de salarios ajustado.

Previo a proceder a descomponer la varianza, se estiman los coeficientes de dos regresiones mincerianas de salarios: una para los trabajadores en convenio y otra para los fuera de convenio. La variable dependiente es el logaritmo del salario horario y las variables independientes están constituidas por un conjunto de factores, entre los que se cuentan la antigüedad en la firma, la rama de actividad, el aglomerado, el tamaño de la empresa, la calificación, el sexo y el nivel educativo. Los resultados de los coeficientes y las variables contempladas en las regresiones se presentan en el Anexo C.

La primera parte de la varianza es la varianza condicional a las características que definen a cada grupo, tales como educación, experiencia, etc., ponderada por la participación respectiva de cada grupo. La segunda es la varianza del error de la regresión, es decir, la varianza condicionada a los factores no observados, ponderada también por la participación relativa de cada grupo.

Los sindicatos, con su política de determinación salarial, alteran la distribución de salarios, ampliando o reduciendo la dispersión de los salarios:

- a) Cuando el sindicato consigue aumento de salarios para los trabajadores de convenio, puede amplificar la dispersión salarial si los beneficiados son los de alto ingreso o reducirla si los beneficiados son los de bajo ingreso.
- b) Altera la distribución de salarios cuando persigue objetivos de estandarización en la negociación salarial con un sector o con una empresa. Conseguir en una paritaria un aumento de suma fija o mantener estructuras jerárquicas fijas entre distintas categorías laborales apunta en la dirección de mejorar –o al menos de no empeorar– la dispersión salarial.
- c) Crea diferencias salariales en trabajadores similares cuando uno está y el otro no en un convenio colectivo. Se generan diferencias salariales cuando en la negociación colectiva se acuerdan premios o adicionales que benefician a unos trabajadores y no a otros.

Los dos primeros canales (a y b) por los que operan los sindicatos para producir una

alteración de las dispersiones salariales se reflejan tanto en la varianza explicada como en la no explicada, mientras que el efecto de la tercera vía (c) puede ser captado por la brecha salarial.

En definitiva, con este ejercicio, se apunta a determinar hasta qué punto la menor dispersión de salarios de los trabajadores en convenio colectivo se debe a los menores coeficientes de los determinantes salariales y cuánto se debe a la reducción de la variabilidad de salarios entre trabajadores con características similares.

## 6. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DISTRIBUCIÓN SALARIAL

El Cuadro 2 sintetiza la información de la ETE y provee indicadores de tendencia central, de dispersión y medidas de posición. Presenta el salario medio como medida de tendencia central; la varianza, el desvío estándar y el coeficiente de variación como medidas de dispersión; y las distancias entre el decil 10 y 1, el decil 10 y 5 y el decil 5 y 1 de la distribución de salarios<sup>10</sup>. Las medidas de salarios se refieren al salario mensual, el salario horario y el logaritmo del salario horario. Todos ellos corresponden al salario declarado por el trabajador, descontadas las asignaciones familiares.

En primer lugar, los salarios medios de los trabajadores fuera de convenio son sustancialmente mayores que los de los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo. El salario mensual de los trabajadores fuera de convenio es un 78% mayor y el salario horario un 75%. Estas distancias entre unos y otros salarios están mostrando diferencias en la estructura de las características de los trabajadores de cada grupo y, probablemente, como se intentará demostrar, en el papel que desempeñan los sindicatos en la determinación salarial.

En segundo lugar, la dispersión salarial también es más pronunciada en la distribución de salarios de los trabajadores no comprendidos en convenio colectivo. El coeficiente de variación, que nos muestra la dispersión promedio en torno a la media con relación a la propia media, y la relación entre el salario promedio del decil 10 y el 1, es más elevado para los trabajadores no regulados por el convenio colectivo. En el caso del salario mensual, el coeficiente de variación es de 119% para los trabajadores fuera de convenio y de 86% para los que están en convenio, mientras que la relación de deciles es de 13,2 para los primeros y de 11,2 para los segundos. En tanto, para el salario horario las conclusiones son similares, aunque el coeficiente de variación de los trabajadores no comprendidos en convenio es inferior (107%) y la brecha entre la relación de deciles de uno y otro grupo resulta de mayor magnitud (12,4 a 9,4).

En tercer lugar, las distancias de mayor magnitud se concentran en el tramo más alto de la distribución salarial. La relación de deciles de la parte alta de la distribución salarial (10 a 5) duplica la relación de deciles de la parte inferior (5 a 1). Esta relación es una constante para la medición de salarios con la unidad de medida mensual u horaria, tanto para los trabajadores en convenio como para los que se encuentran fuera de esta institución. En términos aproximados, el salario medio del décimo decil quintuplica el salario medio del quinto decil, mientras que el salario medio del quinto decil sólo du-

<sup>10</sup> Los deciles muestran el promedio del salario, mensual u horario, dentro de cada grupo.



## CUADRO 2

Indicadores de tendencia central y de dispersión del salario mensual, horario y el logaritmo del salario horario

Indicadores de tendencia central y de dispersión	Salario Mensual			Salario horario			Log del salario horario		
	En convenio	Fuera de convenio	Total	En convenio	Fuera de convenio	Total	En convenio	Fuera de convenio	Total
Media	1130,6	2015,2	<b>1335,8</b>	6,4	11,2	<b>7,5</b>	1,68	2,12	<b>1,78</b>
Desvío estándar	973,8	2393,3	<b>1482,1</b>	5,4	12,1	<b>7,8</b>	0,55	0,77	<b>0,64</b>
Coefficiente de variación (%)	86,1	118,8	<b>110,9</b>	84,8	107,4	<b>103,4</b>	32,9	36,3	<b>35,8</b>
<b>Relación de deciles</b>									
10 a 1	11,2	13,2	<b>12,0</b>	9,4	12,4	<b>10,0</b>	3,53	5,34	<b>3,75</b>
10 a 5	4,88	5,28	<b>5,11</b>	4,57	4,81	<b>4,70</b>	1,88	1,91	<b>1,90</b>
5 a 1	2,30	2,51	<b>2,35</b>	2,06	2,59	<b>2,13</b>	1,87	2,80	<b>1,98</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ETE.

plica el salario medio del primer quintil. La ampliación del diferencial de salarios de la parte superior de la escala es el factor principal que explica el aumento de la desigualdad salarial en EE.UU. (Atkinson, 2007).

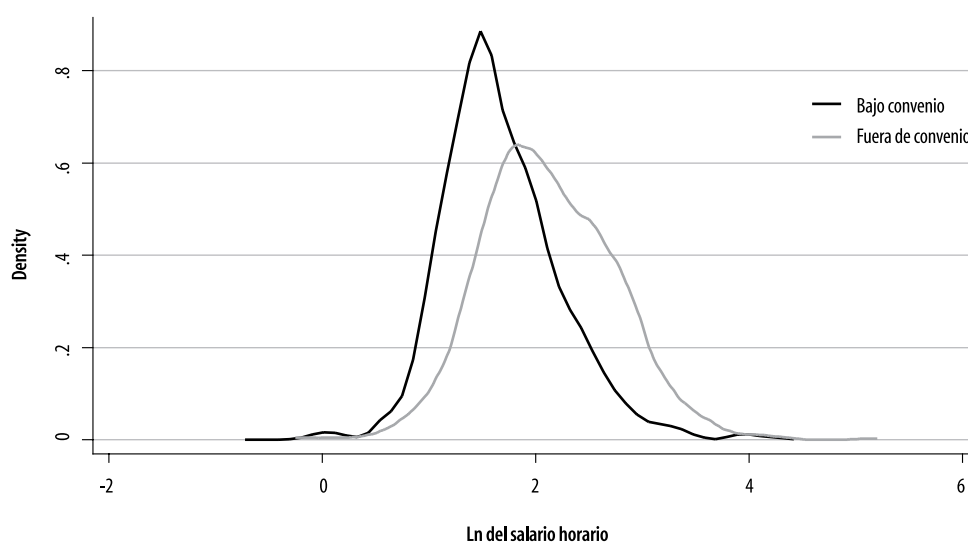
El Gráfico 2 muestra la distribución de frecuencias del logaritmo del salario horario entre trabajadores con y sin convenio colectivo. La primera observación que surge del gráfico es que los salarios de los trabajadores con convenio colectivo están menos dispersos. Fundamentalmente, la parte superior e inferior de la distribución de salarios están más comprimidas alrededor de la mediana en este sector, lo que da lugar a una distribución de frecuencias más “puntiaguda”. También, la distribución de salarios de los trabajadores sin convenio es una distribución corrida hacia la derecha, con mayor amplitud de valores. La distribución de salarios de los trabajadores sin convenio muestra mayor concentración relativa en la parte alta de la distribución, mientras que los salarios de los trabajadores con convenio se agrupan en la parte baja.

El análisis del desvío estándar y del coeficiente de variación en grupos específicos indica que las mayores dispersiones de salarios se concentran en el grupo de trabajadores sin convenio, corroborando los resultados anteriores.

El desvío estándar es siempre inferior en la categoría de trabajadores con convenio, aunque esa relación es producto de los mayores salarios relativos de los asalariados sin convenio. En cambio, en la medida relativa del coeficiente de variación no se verifica una diferenciación tan marcada. Sin embargo, las dispersiones más grandes siguen perteneciendo al grupo de trabajadores no cubiertos por el sindicato.

## GRÁFICO 2

Distribución de salarios para trabajadores con y sin convenio colectivo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ETE.

En los establecimientos medianos y grandes no se observa una diferencia significativa del coeficiente de variación de los salarios entre ambas categorías de trabajadores. El coeficiente de variación en mayor o menor medida se ubica alrededor del 30%. En las empresas pequeñas, los trabajadores en convenio poseen menor dispersión que los trabajadores sin convenio; no obstante, la diferencia obedece principalmente a la mayor variabilidad de los salarios del segundo grupo.

En las ramas de actividad no aparecen diferencias significativas de dispersión. Las únicas ramas que escapan a esta regla son la de “servicios sociales y comunales” y, en menor medida, la de “transporte, almacenaje y comunicaciones”, que presentan mayor variabilidad de salarios entre los trabajadores sin regulación colectiva. En las restantes ramas las diferencias son menores pero, en general, muestran un patrón de menor dispersión en el grupo de trabajadores con convenio.

En tres de los cuatro grupos en los que se clasifica la calificación de la tarea, la dispersión es menor entre los trabajadores con convenio. El coeficiente de variación de los trabajadores no calificados y sin protección sindical asciende al 49%, uno de los mayores valores de los grupos detallados. Ese mismo coeficiente para los trabajadores registrados con convenio se reduce al 28%.

En el nivel educativo las diferencias, tanto de desvíos estándar como de coeficientes de variación, se concentran en los ocupados con nivel educativo bajo e intermedio. Los trabajadores más calificados, con mayor nivel educativo alcanzado, no registran diferencias significativas. En esta clase, posiblemente, el poder de negociación individual derivado de los conocimientos acumulados actúa como un resguardo frente a la ausencia de institución colectiva de determinación salarial.

### CUADRO 3

Desvío estándar y coeficiente de variación del logaritmo del salario horario de grupos específicos

	Con convenio		Sin convenio	
	DS	CV (%)	DS	CV (%)
<b>Tamaño</b>				
Pequeño	0,507	32,9	0,861	49,2
Mediano	0,527	31,9	0,663	30,9
Grande	0,578	32,0	0,743	33,1
<b>Rama de actividad</b>				
Industria manufacturera	0,565	31,3	0,787	33,5
Electricidad, Gas y Agua	0,350	15,0	0,498	16,7
Construcción	0,446	35,9	0,617	36,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	0,442	30,9	0,475	26,3
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	0,449	24,5	0,746	32,1
Servicios financieros y a empresas	0,600	34,9	0,688	30,0
Servicios sociales y comunales	0,487	26,9	0,744	41,5
<b>Calificación de la tarea</b>				
Profesional	0,660	26,0	0,763	28,5
Técnico	0,525	25,5	0,553	24,4
Operativo	0,456	28,0	0,593	33,2
No calificado	0,364	28,1	0,581	49,3
<b>Sexo</b>				
Varón	0,576	34,6	0,802	36,4
Mujer	0,503	29,5	0,691	34,9
<b>Nivel Educativo</b>				
Menor a secundario completo	0,439	30,4	0,787	57,1
Secundario completo y universitario incompleto	0,494	29,5	0,690	35,7
Universitario completo	0,634	30,2	0,694	28,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ETE.

En síntesis, se encontró mayor dispersión de salarios en aquellos asalariados que no están resguardados por las instituciones laborales. Las diferencias de mayor magnitud están presentes en las pequeñas empresas, en la rama de servicios sociales y comunales, en los ocupados sin calificación profesional y con nivel educativo inferior a secundario completo. Se trata en general de categorías de ocupados con salarios relativamente bajos entre el universo de trabajadores comprendidos en el análisis. Posiblemente, el salario de convenio colectivo, que habitualmente se ubica por encima del mínimo legal, no opera determinando el piso salarial y, a causa de este fenómeno, se verifican las mayores dispersiones salariales.

### 6.1. La descomposición de varianza

El Cuadro 4 presenta esta descomposición de salarios. La columna 1 muestra la composición actual de la varianza entre los tres componentes.

La varianza explicada es menor para los salarios de los trabajadores en convenio que para los salarios de los trabajadores sin convenio. Este resultado quiere decir que los salarios tienden a igualarse al reducir los retornos a los atributos de los trabajadores. La varianza explicada es de 0,14 en un caso y de 0,30 en el otro.

La dispersión al interior de los grupos está representada por la varianza no explicada o varianza residual. Los retornos de los determinantes no observados o no contemplados en la regresión también son menores entre los trabajadores en convenio que entre los fuera de convenio. Como sucede con la varianza explicada, la varianza no explicada es mayor entre los trabajadores no cubiertos por convenio colectivo. Las distancias entre las varianzas son menores en el caso de las varianzas residuales: 0,16 para los trabajadores en convenio y 0,28 para los sin convenio.

El tercer efecto es el proporcionado por la brecha de salarios entre los trabajadores con y sin convenio. Se trata del premio salarial, que obedece a las desigualdades que generan los sindicatos al beneficiar con los aumentos sólo a algunos trabajadores. Este es el efecto menos importante de los tres. Mientras que la varianza explicada y la no explicada pesaban un 46% de la dispersión total de los salarios cada uno de ellos, el efecto brecha salarial sólo representa un 8%.

En la columna 2 del Cuadro 4 se estima la varianza contrafáctica. Es la varianza que surgiría ante una situación hipotética de no existencia de sindicato y, por tanto, de negociación colectiva<sup>11</sup>. Nos indica qué sucedería con la dispersión de salarios si a los trabajadores con convenio colectivo se les determinaran sus remuneraciones como a los sin convenio.

En la columna 3 del Cuadro 4 se muestra la diferencia entre la varianza actual y la contrafáctica.

La primera observación es que la varianza explicada y no explicada serían sustancialmente mayores bajo esta condición. Los sindicatos reducen el impacto de los factores observados y no observados, y el efecto final se traduce en una disminución de la dispersión de los salarios de los trabajadores bajo su área de intervención. La segunda

<sup>11</sup> En el ejercicio contrafáctico, Di Nardo y Lemieux (1997) aplican un procedimiento de reponderación de la distribución de salarios. Plantean que si a todos los trabajadores les pagaran un salario como si fueran no sindicalizados, el equilibrio del mercado se modificaría y, por tanto, deberían replantearse las relaciones estimadas en los coeficientes originales.

#### CUADRO 4

Ejercicio de descomposición de varianza del logaritmo del salario horario

	Varianza actual <sup>1</sup>	Varianza contrafáctica <sup>2</sup>	Efecto de la NC <sup>3</sup>
Compresión salarial: efecto entre grupo de trabajadores (Between)			
(1) $V(xb/c)$	0,141	0,278	-0,136
(2) $V(xb/sc)$	0,323	0,323	0,000
(3) $\alpha*(1)+(1-\alpha)*(2)$	0,184	0,288	-0,105
Compresión salarial: efecto dentro de los grupos de trabajadores (Within)			
(4) $V(\xi/c)$	0,16	0,219	-0,061
(5) $V(\xi/sc)$	0,28	0,28	0,000
(6) $\alpha*(4)+(1-\alpha)*(5)$	0,186	0,232	-0,047
(7) Efecto brecha salarial (Wage gap)			
$\alpha*(1-\alpha)*(lnwh\_sc-lnwh\_c)^2$	0,034	0,024	0,010
Varianza total de salarios			
(8) $V(xb+\xi)$	0,403	0,545	-0,142

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ETE.

observación es que la brecha salarial en ausencia de sindicatos sería menor; sin embargo, este efecto es reducido en comparación con el efecto positivo que generan los sindicatos al disminuir la dispersión de salarios. Por tanto, la acción colectiva contribuye a reducir las desigualdades salariales y los efectos que tienden a ampliar la brecha salarial se ven más que compensados por los efectos igualadores de salario de los sindicatos. Se deduce que, en el ejercicio simulado sin sindicato, la varianza explicada aumenta en 0,136, la varianza no explicada se eleva en 0,061 y la brecha salarial se reduce en 0,01. El efecto global de la ausencia de sindicato es el aumento de la varianza total de salarios en 0,142, lo que significa que los sindicatos contribuyen a reducir la variabilidad total de los salarios en un 26%.

## 7. CONCLUSIONES

La tendencia internacional de la globalización sobre el mercado de trabajo es la ampliación de la dispersión salarial entre trabajadores de bajos y altos ingresos. Bajo ese

panorama, las instituciones laborales actúan contrapesando el impacto de los mercados sobre las condiciones de trabajo de los más desfavorecidos. Particularmente, el fortalecimiento de los sindicatos y la reactivación de las instituciones laborales que resguardan los derechos de los trabajadores son piezas clave para promover condiciones de mayor equidad.

Una de las evidencias es que el salario promedio es mayor en el grupo no regulado por el convenio, pero en ese grupo se concentran las mayores diferencias salariales. El desvío estándar, el coeficiente de variación y el cociente entre el salario promedio del décimo y primer decil siempre son más elevados para los trabajadores no protegidos por el sindicato. Asimismo, las distancias de mayor magnitud se concentran en el tramo más alto de la distribución salarial. La relación de deciles de la parte alta de la distribución salarial (10 a 5) duplica la relación de deciles de la parte inferior (5 a 1).

En los grupos específicos también se verifica una mayor dispersión en las categorías de trabajadores no regulados por el convenio colectivo; particularmente en las pequeñas empresas, en la rama de servicios sociales y comunales, los trabajadores sin calificación profesional y con bajo nivel educativo. En general se trata de sectores que emplean trabajadores con bajos salarios, incluso por debajo de los que perciben los similares del sector comprendido en convenio colectivo. En esos grupos, posiblemente, la función de piso salarial sea desempeñada por el salario mínimo más que por la negociación colectiva.

En las ecuaciones estimadas se revela que los determinantes del salario poseen un menor impacto sobre los trabajadores con determinación colectiva de salarios. Por ejemplo, para los trabajadores con convenio, el retorno a la educación es del 14% para quienes cuentan con nivel educativo intermedio y del 23% para los más educados, mientras que para los trabajadores sin convenio, los retornos son del 19 y 23%, respectivamente. La misma relación se establece en cuanto a la experiencia laboral, pero con retornos del 0,25 y 0,32% por año de experiencia. Este comportamiento estaría abonando la explicación de estandarización de los salarios de los trabajadores que se encuentran bajo el ámbito de la política sindical.

En el ejercicio de descomposición de varianza, se demuestra que la variabilidad de salarios aportada tanto por los factores incluidos como no incluidos en la regresión es menor para los trabajadores en convenio colectivo. En cambio, la brecha salarial contribuye a incrementar la desigualdad, a causa del premio salarial que perciben los trabajadores con convenio en comparación con los que no lo están. La estimación de la varianza, suponiendo una situación hipotética de determinación salarial sin sindicato, refleja que la organización colectiva de trabajadores reduce el impacto de los factores observados y no observados, y el efecto final se traduce en una disminución de la dispersión de los salarios de los trabajadores bajo su área de intervención. El efecto global de la presencia sindical en la determinación colectiva de salarios es una reducción de la varianza total de salarios de 0,142 o del 26% en términos porcentuales.

Aunque las conclusiones son importantes y parecen indicar cuáles son las líneas de acción que se deben seguir si se apunta a lograr una distribución más equitativa de los frutos del trabajo, los resultados deben ser analizados con mayor detenimiento. Principalmente porque la fuente de información delimita los resultados al universo más

formal del mercado de trabajo, dejando fuera del análisis a categorías de trabajadores marginados de las instituciones laborales colectivas, como los trabajadores no registrados y los trabajadores por cuenta propia.

Sin embargo, en los últimos años el patrón de crecimiento económico impulsó una fuerte expansión del empleo asalariado registrado y amparado por la protección sindical. Entre 2003 y 2007, el empleo registrado del sector privado ascendió de 2 a 5 millones, es decir, un crecimiento del 66% en el lapso de cinco años. En tanto se sostenga este proceso, una de las medidas que pueden ser destinadas a alcanzar una mejor distribución de los ingresos salariales es el fortalecimiento de los actores sociales y la promoción permanente de la negociación colectiva.

## BIBLIOGRAFIA

- AIDT, T. Y TZANNATOS, Z. 2002 "Union and collective bargaining: Economic effect in a global environment" (World Bank: World Bank Publications).
- ATKINSON, A. 1970 "On the measurement of inequality" en *Journal of Economic Theory*. Nº 2.
- ATKINSON, A. 2007 "Disparidad salarial en los países de la OCDE" en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 126.
- BRAUN, O. Y JOY, L. 1981 "Un modelo de estancamiento económico: Estudio de caso sobre la economía argentina" en *Desarrollo Económico*, Vol. 20, Nº 80.
- CAHUC, P. Y ZYLBERBERG, A. 2004 *Labor economics* (The MIT Press).
- CARD, DAVID. 1992 "The Effects of Unions on the Distribution of Wages: Redistribution or Relabelling?" NBER -National Bureau of Economic Research, Working Paper 4195.
- CARD, D. Y DI NARDO, J. 2002 "Skill biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles", NBER-National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 8769.
- CARD, D.; LEMIEUX, T. Y RIDDELL, W. (2003) "Unions and wage inequality: A comparative study of the US, the UK, and Canada", NBER-National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 9473.
- CECCHI, D.; VISSER, J. Y VAN DE WERFHORST, H. 2007 "Inequality and union membership: The impact of relative earnings position and inequality attitudes", IZA, Discussion Paper Nº 2691.
- DELL'ARINGA, C. Y PAGANI, L. 2007 "Collective bargaining and wage dispersion" en *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 45, Nº 1.
- DI NARDO, J. Y LEMIEUX, T. 1997 "Diverging male wage inequality in the United States and Canada, 1981-1988: Do institutions explain the difference?" en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, Nº 4.
- DI NARDO, J.; FORTIN, N. Y LEMIEUX, T. 1996 "Labor

- market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach" en *Econometrica*, Vol. 64, Nº 5.
- FREEMAN, R. 1980 "Unionism and the dispersion of wages" en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 34, Nº 1.
- FREEMAN, RICHARD B. AND JAMES L. MEDOFF. 1984 "What Do Unions Do?" New York: Basic Books.
- FREEMAN, R. 1993 "How much has deunionization contributed to the rise of male earnings inequality?" en *Uneven tides: Rising income inequality in America* (Russell Sage Foundation).
- FRENKEL, R. Y RAPETTI, M. 2008 "Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007" en *International Review of Applied Economics*, Vol. 22, Nº 2.
- GERCHUNOFF, P. 2006 "Requiem para el stop and go... ¿requiem para el stop and go?", Seminario Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina, EPF-UNSAM/GESE-IAE/Universidad Austral, 5 de abril.
- GOLDBERG, P. Y PAVNICK, N. 2006 "Distributional effects of globalization in developing countries" NBER-National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 12885.
- GOSLING, A. Y LEMIEUX, T. 2001 "Labor market reforms and changes in wage inequality in the United Kingdom and the United States", NBER-National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 8413.
- KHAN, L. 2003 "Collective bargaining and the interindustry wage structure: International Evidence" en *Economica*, Vol. 65, Nº 240.
- LEE, D. 1999 "Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising dispersion or falling minimum wage" en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, Nº 3.
- LEMIEUX, T. 2007 "The changing nature of wage inequality", NBER-National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 13523.
- LEWIS, G. 1963 *Unionism and relative wages in the United States: An empirical inquiry* (University of Chicago Press).
- PALOMINO, H. Y TRAJTEMBERG, D. 2006 "El auge de la negociación colectiva en Argentina" en *Revista de Trabajo* (MTEySS) Nº 3.
- VISSEER, J. 2006 "Union membership statistics in 24 countries", Cornell University, Key Workplace Documents.



## ANEXO A

### FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE SALARIOS

La Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE) es una encuesta dirigida a trabajadores del sector formal de la economía. Representa a unos 2,17 millones de trabajadores de empresas del sector privado no primario de diez y más ocupados. La cobertura geográfica abarca cinco aglomerados urbanos: GBA, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán.

El período de referencia de la encuesta para la medición de los salarios y la jornada semanal de trabajo corresponde al mes de septiembre de 2005.

La encuesta se dirige al sector formal de la economía, es decir, las empresas registradas; por ello, no comprende a los establecimientos de menor tamaño –menos de diez ocupados– ni al empleo no registrado. Tampoco cuenta entre sus registros los correspondientes al empleo público, que no forma parte del área de análisis de la encuesta. En cambio, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) representa al universo de asalariados que residen en hogares urbanos y alcanza también a los trabajadores no registrados en la seguridad social y a los empleados públicos. Sin embargo, para nuestro propósito, la ETE permite discriminar a los trabajadores según su condición frente al sindicato, más específicamente frente a la negociación colectiva, situación que no es posible con la EPH.

Otra fuente de información, la originada en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), es un registro administrativo que aglutina la información de las declaraciones juradas de los empleadores con respecto a los aportes y contribuciones con destino a la seguridad social de sus trabajadores dependientes. Esta fuente tiene la dimensión de un censo sobre el personal asalariado registrado en empresas. También incluye, pero sólo parcialmente, al personal de la administración, la educación y la salud pública de las provincias adheridas al sistema. En este caso, se obtiene la cobertura de la negociación colectiva de manera indirecta, a través de la pertenencia de los trabajadores al régimen de obra social de origen sindical. Sin embargo, en comparación con la ETE, es más limitada en cuanto a la posibilidad de conocer las características del personal empleado.

La principal ventaja de la ETE es que permite distinguir a los trabajadores según su situación en la negociación colectiva; determina a qué trabajadores se les establecen sus remuneraciones a través de una institución colectiva de determinación salarial. También permite conocer sus características personales –como, por ejemplo, el nivel educativo, la edad, el sexo, la antigüedad, etc.– y ocupacionales –entre otras, la categoría profesional, la calificación de las tareas y el sector de actividad–.

La metodología adoptada, como se señalará en breve, radica en caracterizar a la distribución salarial de los trabajadores en y sin convenio a partir de la ETE, analizar la dispersión de uno y otro grupo y obtener alguna conclusión sobre el papel que desempeña la negociación colectiva en la ampliación o reducción de la distribución salarial.

## ANEXO B

### ESPECIFICACIONES SOBRE LA MEDICIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CONVENIO Y LOS SALARIOS EN LA ETE

En primer lugar, en la ETE, el 43% de los trabajadores declararon estar cubiertos por un convenio colectivo de trabajo; un 34% manifestó no saber si se encuentra comprendido en un convenio colectivo; y un 23% contestó no estar comprendido en ningún convenio. El desconocimiento de la situación personal de encuadramiento sindical es en sí mismo un dato relevante para los fines de la política de la autoridad de aplicación y de los mismos sindicatos, e indica la necesidad de desarrollar actividades de difusión y concientización sobre la importancia de la negociación colectiva.

Sin embargo, para los fines de la realización de estudios sobre la negociación colectiva es necesario proceder a un ajuste de la información, reinterpretando la definición de trabajador comprendido en convenio. En esta oportunidad se consideró que un trabajador se encuentra comprendido en convenio colectivo si declaró estar cubierto por un convenio colectivo o si se encuentra afiliado a alguna obra social de origen sindical o si aporta o le realizan descuentos para el sindicato.

Con esta definición, la cobertura de la negociación colectiva alcanza al 77% de los trabajadores, porcentaje similar al estimado por el Módulo de Relaciones Laborales de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), donde dicho universo comprendía al 83% de los asalariados. Por otro lado, es mayor la cobertura en el interior (82% en Córdoba, Mendoza, Rosario y Tucumán) que en el Gran Buenos Aires (76%).

En segundo lugar, en las encuestas dirigidas a trabajadores o a hogares en los que los trabajadores responden, en general, se debe proceder y adoptar un determinado método para resguardar la comparabilidad de los datos correspondientes a salario. Ello es así, porque no todo el ingreso que percibe un trabajador en su relación laboral es salario. Entre otros conceptos tiende a percibir, en los casos que correspondiere, asignaciones familiares, cuya percepción no se origina en la relación laboral, sino en la carga de familia del trabajador.

Se procede a efectuar un doble ajuste a la información de ingreso declarada en la encuesta por el trabajador. Por un lado, a los trabajadores que declaran percibir asignaciones familiares se les descuenta el importe promedio, según surge de los datos del SIJP de septiembre de 2005, período correspondiente al de referencia de la encuesta. En ese mes la asignación familiar promedio, para los trabajadores que percibieron asignaciones familiares, en empresas de diez y más ocupados del sector privado, alcanzó la cifra de \$121, monto que se les descuenta de la declaración de ingresos del trabajador. Por otro lado, los trabajadores responden sobre los ingresos mensuales, lo que origina una gran variabilidad en la información de salarios en función de la jornada semanal que el asalariado deba realizar. Para evitar que ello suceda, se procede a construir el dato de salario horario, deflactando el salario decla-

rado –ajustado por asignaciones familiares– por un indicador de la jornada mensual efectuada. En la encuesta se consignan dos clases de jornada: a) la jornada semanal habitualmente trabajada; b) la jornada trabajada en la semana de referencia. Para el 70% de los trabajadores, la semana habitual se ajusta a la semana efectiva del período de referencia en más/menos un 10%. Para evitar algún comportamiento errático ocasionado en una semana de trabajo extraordinaria, la serie de salario se divide por la jornada laboral semanal habitual, que se multiplica por un cociente de 4,3 semanas, para llevar el dato a unidades horarias.

## ANEXO C

### REGRESIONES Y DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA

En la estimación de las regresiones, la variable dependiente es el logaritmo del salario horario y las variables independientes están constituidas por un conjunto de factores tales como la antigüedad en la firma, la rama de actividad, el aglomerado, el tamaño de la empresa, la calificación, el sexo y el nivel educativo.

(1)

$$\ln wh^c = b^c X^c + \varepsilon^c$$

(2)

$$\ln wh^{sc} = b^{sc} X^{sc} + \varepsilon^{sc}$$

En esas ecuaciones,  $\ln wh^{c/sc}$  representa el logaritmo del salario horario de los trabajadores en convenio y fuera de convenio;  $X^{c/sc}$ , las variables independientes determinantes del salario;  $b^{c/sc}$ , los retornos de esas variables; y  $\varepsilon^{c/sc}$ , la parte no explicada por la regresión.

Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro A.

Las variables contempladas en las regresiones son:

- GBA: Toma el valor 1 para el GBA y 0 para el interior.
- Grande: Toma el valor 1 para las firmas grandes y 0 para las restantes.
- Mediana: Toma el valor 1 para las firmas medianas y 0 para las restantes.
- Electricidad, Gas y Agua: Toma el valor 1 para Electricidad, Gas y Agua y 0 para las restantes.
- Construcción: Toma el valor 1 para Construcción y 0 para las restantes.
- Comercio: Toma el valor 1 para Comercio y 0 para las restantes.
- Transporte: Toma el valor 1 para Transporte y Comunicaciones y 0 para las restantes.
- Establecimientos financieros: Toma el valor 1 para Establecimientos Financieros y Servicios a las Empresas y 0 para las restantes.
- Servicios: Toma el valor 1 para Servicios Comunes y Sociales y 0 para las restantes.
- Antigüedad: Es la antigüedad de los trabajadores en la empresa.
- Antigüedad<sup>2</sup>: Es la antigüedad de los trabajadores en la empresa elevada al cuadrado.
- Profesional: Toma el valor 1 si el trabajador realiza tareas de calificación profesional y 0 en caso contrario.
- Técnico: Toma el valor 1 si el trabajador realiza tareas de calificación técnica y 0 en caso contrario.

- Operativo: Toma el valor 1 si el trabajador realiza tareas operativas y 0 en caso contrario.
- Sexo: Toma el valor 1 si es varón y 0 si es mujer.
- Secundario: Toma el valor 1 si el trabajador tiene estudios de secundario completo o terciario o universitario incompleto y 0 en caso contrario.
- Universitario: Toma el valor 1 si el trabajador tiene estudios universitarios o terciarios completos y 0 en caso contrario.

## CUADRO A

Coefficientes estimados de las regresiones correspondientes a trabajadores con y sin convenio\*

	Con convenio		Sin convenio	
	Coefficiente estimado	Error	Coefficiente estimado	Error
(Constante)	1,048187	0,001817	0,23168	0,005663
GBA	0,080858	0,000782	0,06211	0,002123
Grande	0,157876	0,000800	0,30564	0,002139
Mediana	0,064859	0,000811	0,33337	0,002259
Electricidad, gas y agua	0,124377	0,003562	0,23903	0,005818
Construcción	-0,327195	0,001305	-0,21264	0,004195
Comercio	-0,220619	0,001006	-0,08760	0,002815
Transporte	0,005670	0,001230	0,07340	0,002628
Establecimientos financieros	-0,116403	0,001004	0,15078	0,002429
Servicios	-0,102054	0,001021	-0,25540	0,002390
Antigüedad	0,002528	0,000010	0,00317	0,000024
Antigüedad <sup>2</sup>	-0,000003	0,000000	-0,00001	0,000000
Profesional	0,910566	0,001720	1,04647	0,003410
Técnico	0,498657	0,001198	0,85558	0,003231
Operativo	0,168382	0,000892	0,45782	0,003169
Sexo	0,047643	0,000719	0,04410	0,001741
Secundario	0,136306	0,000882	0,19246	0,003263
Universitario	0,228987	0,000879	0,39020	0,003236

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ETE.

\* Variables de control: Pequeña para Tamaño; Industria para Rama; No calificado para Calificación; Menor a secundaria completa para Nivel educativo.

Una vez que se procede a correr las regresiones de salarios, se descompone la varianza en tres fragmentos:

El primero es el promedio de varianzas explicadas por la regresión o efecto compresión salarial entre (*between*) diferentes grupos de trabajadores:

$$(3) \quad \alpha * V(b^c X^c / c) + (1 - \alpha) * V(b^{sc} X^{sc} / sc)$$

El segundo es el promedio de varianzas debido a los factores no explicados por la regresión o efecto compresión dentro (*within*) de los grupos de trabajadores:

$$(4) \quad \alpha * V(\epsilon^c / c) + (1 - \alpha) * V(\epsilon^{sc} / sc)$$

El tercero es el efecto brecha salarial *ceteris paribus*, que surge de la diferencia de los valores salariales promedio estimados por las regresiones (1) y (2):

$$(5) \quad \alpha * (1 - \alpha) * (\ln \overline{wh}^c - \ln \overline{wh}^{sc})^2$$

Para aislar el impacto de la política sindical sobre la dispersión de salarios, se recurre a estimar una varianza contrafáctica que luego se compara con la descomposición de varianza de las ecuaciones (3), (4) y (5). Esa varianza contrafáctica, según consta en la ecuación (6), se construye suponiendo que a los trabajadores en convenio se los remunera según los retornos de los trabajadores fuera de convenio, estimados por la ecuación (2). Las diferencias entre ambos resultados, que pueden ser positivos o negativos, representan el impacto de la negociación colectiva sobre la distribución de salarios para el universo de trabajadores estudiado.

$$(6) \quad \ln wh^c = b^{sc} X^c + \epsilon^c$$

# 6

## CARACTERIZACIÓN DE LAS NUEVAS INSCRIPCIONES Y PERSONERÍAS GREMIALES EN LA ARGENTINA (2003-2008)

La literatura especializada en relaciones laborales ha señalado recientemente una revitalización del sindicalismo en la Argentina, en contraste con el desempeño de este actor social durante los años noventa del pasado siglo. Algunos estudios ubican esta reemergencia a partir de 2003 (Novick y Palomino, 2007; Palomino, 2007a; Palomino, 2008a; Marshall y Groisman, 2005; Marshall, 2007; Trajtemberg et al., 2008), mientras que otros análisis destacan como clave el año 2005, por advertirse una mayor visibilidad del conflicto laboral (Etchemendy y Collier, 2007)<sup>1</sup>.

El contexto que acompaña esta revitalización sindical da cuenta de una mejora sustantiva de los principales indicadores macroeconómicos, de las condiciones del mercado de trabajo, y del fortalecimiento de los institutos laborales debilitados durante los años noventa. El crecimiento del empleo, en especial del empleo registrado, y el incremento del número de convenios y acuerdos que resultan de la negociación colectiva, al igual que la restitución del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, permiten postular un nuevo régimen de empleo (Novick y Palomino, 2007)<sup>2</sup>.

Asimismo, el conflicto laboral que después de una década vuelve a predominar frente a otros conflictos sociales, adopta los rasgos de un conflicto “típicamente industrial”, que en el sector privado reflejan la centralización sindical de la acción colectiva con participación de un gran número de huelguistas y un reducido promedio de jornadas no trabajadas por paro, rasgos característicos de este tipo de acciones (Palomino, 2008b). Ello va de la mano del aumento del número de trabajadores afiliados a los sindicatos, indicando una tendencia de la afiliación y la densidad sindicales que siguen

\* Estudio realizado por Héctor Palomino, Director de Estudios de Relaciones de Trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (SSPTyEL/MTEySS).

\*\* María Silvana. Gurrera Lic. en Ciencia Política (UBA). Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (SSPTyEL/MTEySS).

<sup>1</sup> Además del impacto en los medios de comunicación, se observa también, a partir de 2005, un fuerte protagonismo de algunos sindicatos, entre ellos los de servicios de subterráneos, automotrices y petroleros, distinguidos por una posición “ofensiva”, que podrían configurar, según el enfoque citado, junto con el Estado y el sector empleador, un nuevo tipo de relación tripartita definida como *neocorporativismo segmentado*.

<sup>2</sup> Para el segundo trimestre de 2008, la tasa de actividad en el total de 31 aglomerados urbanos fue del 45,9%, la tasa de empleo fue del 42,2% y el desempleo se ubicó en el 8% (EPH/INDEC). Desde el año 2004, se advierte un incremento del número de convenios y acuerdos colectivos homologados por el MTEySS. Siguiendo los datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), en 2004 se registraron 348 convenios y acuerdos; en 2005 el número ascendió a 568; en 2006 fueron 930; y en 2007 resultaron 1.025. La informalidad laboral también ha disminuido. La tasa de asalariados no registrados ha descendido desde su máximo valor en el tercer trimestre de 2003 (49,7%), para ubicarse en el 36,5% en el segundo trimestre de 2008 (DGEyEL/SSPTyEL). Por otra parte, la Argentina experimentó en los últimos años una tasa de crecimiento de alrededor del 8% anual. El superávit también registró niveles altos.

una orientación opuesta a la registrada por otros países, en particular los europeos y los del norte de América, que padecen una declinación sindical (Visser, 2006).

El nuevo escenario invita a una reflexión sobre los factores que inciden en la estructura sindical argentina, prestando atención a las características que revisten las nuevas inscripciones y personerías gremiales verificadas en el período 2003-2008. La evolución de las inscripciones y personerías y, en términos más amplios, los rasgos de las nuevas representaciones sindicales, han sido escasamente abordados por la literatura sobre relaciones laborales, a diferencia de otros temas como el conflicto laboral, la negociación colectiva y la densidad sindical.

En este sentido, uno de los propósitos del presente estudio es analizar la incidencia que tienen las lógicas de agregación gremial en la solicitud de inscripciones y personerías ante el Estado. En segundo lugar, interesa también avanzar en el conocimiento de la relación entre los cambios en la estructura del empleo y la distribución de las inscripciones y personerías según las actividades económicas. En tercer lugar, se busca explorar las diferencias entre las organizaciones de trabajadores del sector público y privado en relación con la demanda de reconocimiento legal. En cuarto lugar, se pretende indagar sobre la eventual definición de un patrón de comportamiento por parte del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (ya sea por acción u omisión) en calidad de actor encargado del reconocimiento de la representación gremial.

En sintonía con este último objetivo, se analizará la pertinencia de predicar un posible cambio de papel del Estado en el otorgamiento de la personería gremial en los últimos años y, por lo tanto, la tendencia hacia un sistema de relaciones laborales que revela mayor fluidez institucional, que contrastaría con una interpretación prevaleciente décadas atrás, que concebía a la figura de la personería gremial como instrumento exclusivamente político. Conforme a estas inquietudes, y aunque trasciende los alcances de este análisis, resultaría interesante examinar, a partir de un estudio de las percepciones de los actores sociales, las evidencias de cambios generacionales que repercuten en los incentivos para la participación gremial en los sindicatos con largas trayectorias, o el cuestionamiento de dichos canales tradicionales y la formación de nuevas organizaciones.

Considerando la amplitud de los interrogantes planteados, las páginas que siguen consistirán en una primera aproximación, partiendo de la descripción de las características de las inscripciones y las personerías gremiales, y tomando como fuente la base de datos que elabora el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a través de su Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales<sup>3</sup>.

Para avanzar sobre la tarea propuesta, es preciso repasar someramente algunas definiciones de la legislación laboral argentina. Esta determina diferencias sustantivas de competencias entre las asociaciones de trabajadores que cuentan con el reconocimiento de la autoridad laboral a través de la simple inscripción gremial y aquellas que, además de estar inscriptas, poseen personería gremial. Concretamente, en la Ley 23.551 sancionada en marzo de 1988, se estableció en el Artículo 23 que las asociaciones con inscripción

<sup>3</sup> En este análisis no son contempladas las resoluciones administrativas referidas a otorgamientos parciales, ampliaciones, rechazos, rectificaciones, restituciones por orden judicial o cancelaciones que forman parte de la base de datos elaborada por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales. Asimismo, a lo largo de todo el trabajo, los datos correspondientes al año 2008 cubren únicamente desde el mes de enero hasta junio inclusive.



gremial están autorizadas para: a) representar los intereses individuales de sus afiliados; b) representar los intereses colectivos cuando no existe en la misma actividad o categoría una asociación con personería gremial; c) promover la formación de sociedades cooperativas y mutuales, el perfeccionamiento de la legislación laboral, la educación y formación profesional de los trabajadores; d) imponer cotizaciones a sus afiliados; y e) realizar reuniones y asambleas sin necesidad de autorización previa.

Además, la ley de 1988 reconoce la figura de la “personería gremial”, asignando capacidades específicas a las asociaciones que alcanzan dicha condición<sup>4</sup>. Entre esas atribuciones se destacan: a) defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores; b) participar en instituciones de planificación y control de conformidad con lo que dispongan las normas respectivas; c) intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social; d) colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores; e) constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades; f) administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo<sup>5</sup>.

La distinción de *estatus* contemplada por la legislación revela la capacidad estatal para incidir en la configuración de la representación gremial, interviniendo tanto en materia de encuadramientos sindicales como en el reconocimiento de la organización de trabajadores con representatividad para participar en negociaciones colectivas con representaciones de los empleadores.

## 1. LAS INSCRIPCIONES Y PERSONERÍAS GREMIALES EN EL NUEVO ESCENARIO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO (2003-2008)

### 1.1. Las inscripciones gremiales

Entre 2003 y 2008, el MTEySS otorgó 348 inscripciones de nuevos sindicatos, lo que da cuenta de un promedio de 57 resoluciones anuales. El pico de resoluciones de ese período se produjo en 2005, año en el que se extendieron 80 inscripciones<sup>6</sup>.

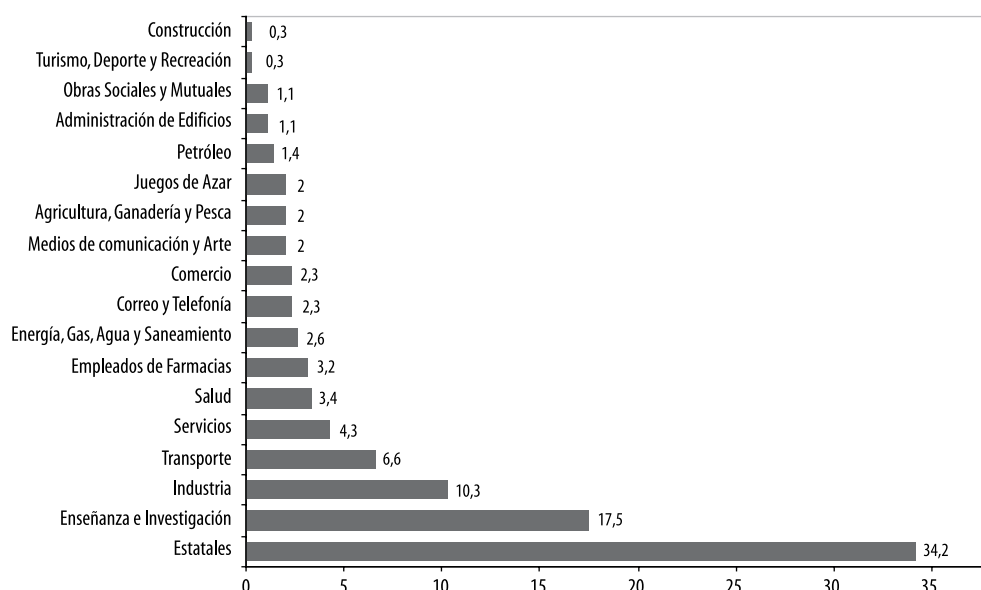
<sup>4</sup> Considérese que, de acuerdo con el Artículo 25 de la Ley 23.551, obtienen la personería gremial todas aquellas asociaciones que en su ámbito territorial y personal de actuación sean las más representativas y en la medida en que cumplan los siguientes requisitos: a) estén inscriptas según lo fija la misma ley y hayan actuado durante un período no menor de seis meses; b) afilien a más del 20% de los trabajadores que intentan representar. Según la ley, se considera como “más representativa” a la asociación que cuenta con mayor número promedio de afiliados cotizantes sobre la cantidad promedio de trabajadores que intenta representar. En el caso de las *confederaciones*, se considera como confederación más representativa la que afilie a entidades con personería gremial que cuenten con la mayor cantidad de trabajadores cotizantes.

<sup>5</sup> La Ley 23.551 experimentó diversas modificaciones desde su sanción por medio de decretos, leyes y resoluciones ministeriales. A los efectos del estudio que se propone en estas líneas, cabe destacar la Resolución 255/2003 del MTEySS, por la cual se establece una reglamentación específica para el sector público en relación con la personería gremial. Específicamente se fija que la personería gremial que se otorgue a las asociaciones sindicales representativas no implica desplazar las personerías gremiales preexistentes en el colectivo asignado. Mediante esta disposición, queda avalada la coexistencia de dos o más asociaciones gremiales para el sector. Asimismo, las convenciones colectivas de trabajo en el ámbito de la Administración Pública Nacional se rigen por la Ley 24.185, sancionada en noviembre de 1992.

<sup>6</sup> Como se aclaró en la introducción, para este estudio se contemplaron únicamente los otorgamientos de inscripción gremial, sin incluir otras resoluciones. Téngase en cuenta que entre 2003-2008, el MTEySS sólo

## GRÁFICO 1

Inscripciones gremiales entre 2003-2008, según actividad (en %)



*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

*Nota:* Los datos corresponden al período enero 2003-junio 2008. La categoría "Otros" no fue incluida en el gráfico; su valor es de 2,9%.

La distribución de los nuevos sindicatos inscriptos, según se trate de uniones/ asociaciones (primer grado), federaciones (segundo grado) o confederaciones (tercer grado), ha seguido a grandes rasgos la configuración de la estructura sindical. Así, el 95,4% de las inscripciones (332 casos) correspondió a entidades de primer grado, el 3,4% (12 casos) estuvo integrado por organizaciones de segundo grado y el 1,1% (4 casos), por entidades de tercer grado<sup>7</sup>.

La composición de los nuevos sindicatos, según las actividades económicas en las que estos participan, muestra que el 34,2% del total de inscripciones correspondió a entidades del sector estatal, el 17,5% a las de Enseñanza e Investigación, en tanto que con un porcentaje menor, pero también importante, se ubicaron en tercer y cuarto lugar las organizaciones de Industria (10,3%) y de Transporte (6,6%). Asimismo, los sindicatos de Servicios representaron el 4,3% del total de inscripciones, ocupando el quinto lugar. Siguiendo este mismo orden, pero con una participación aún menor,

ha rechazado la inscripción de nueve entidades de trabajadores, todas ellas de primer grado y entre las que se destacaron seis casos de asociaciones de trabajadores de fuerzas de seguridad (Policía Federal, policías provinciales, servicio penitenciario).

<sup>7</sup> Las cuatro inscripciones gremiales de tercer grado registradas entre 2003-2008 correspondieron a la Confederación de Sindicatos de la Industria de la Indumentaria, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CONTEduc), la Confederación Nacional de Trabajadores Municipales de la República Argentina (CTM) y la Confederación Argentina de Trabajadores y Empleados de los Hidrocarburos, Energía, Combustible, Derivados y Afines (CATHEDA).

se encuentran: los sindicatos de Salud (3,4%); de Empleados de Farmacias (3,2%); de Energía, Gas, Agua y Saneamiento (2,6%); de Correo y Telefonía (2,3%); de Comercio (2,3%); de Medios de Comunicación y Arte (2%); de Juegos de Azar (2%); de Agricultura, Ganadería y Pesca (2%); de Petróleo (1,4%); de Obras Sociales y Mutuales (1,1%); de Administración de Edificios (1,1%); de Turismo, Deporte y Recreación (0,3%); y, por último, de Construcción (0,3%) (Gráfico 1)<sup>8</sup>.

A partir del análisis desagregado por actividad y grado de organización, resulta evidente que entre los gremios estatales (119 casos) sobresalen los sindicatos municipales (83 casos), la gran mayoría de ellos asociaciones de primer grado. A su vez, cuando se contemplan los otros dos niveles de organización sindical, surge que fueron autorizadas tres nuevas federaciones municipales (segundo grado) y sólo una confederación (tercer grado), que fue otorgada en 2006<sup>9</sup>. De esta descripción se desprende que en relación con la estructura sindical de los trabajadores municipales, la incidencia de la dimensión territorial es relevante para entender la proporción de estas entidades sobre las estatales, y también sobre el conjunto de las inscripciones del período. Teniendo en cuenta estos datos, cabe suponer que interviene allí una lógica de agregación gremial por la cual muchos de los gremios de primer grado pueden estar adheridos a una organización de grado superior.

Al considerar detenidamente la actividad de Enseñanza e Investigación, segunda en orden de concentración de inscripciones, se pudo advertir que la amplia mayoría de las nuevas inscripciones coincidió con entidades de primer grado, un comportamiento similar a la caracterización general del período y al de los trabajadores estatales. Además, para los años 2003-2008 se registraron dos federaciones universitarias (en 2003 y 2005)<sup>10</sup> y una confederación de educadores (CONTEduc), que fue aprobada en 2004. Para aproximarnos a alguna interpretación sobre esta significativa presencia de sindicatos de esta actividad, se debe tener presente que la definición salarial por distrito (provincial) es una característica de la educación primaria y secundaria, y puede resultar un elemento explicativo.

Se mencionó anteriormente que los nuevos sindicatos industriales representaron el 10,3% del total de inscripciones entre 2003-2008. Dentro de este grupo, fueron las entidades de la rama de alimentación las que mayor participación tuvieron en los últimos años, destacándose la industria de la Carne con ocho nuevos sindicatos. A la vez, al interior de esta misma rama se observa la conformación de un sindicato de empresa, como es el caso de la entidad de trabajadores cerveceros de la firma Isenbeck, en la primera mitad de 2008. La industria de la alimentación es uno de los sectores productivos más dinámicos y en los últimos años su desempeño fue acompañado de un crecimiento del empleo y la producción. Asimismo, en lo que respecta a la estructura sindical y al

<sup>8</sup> Las inscripciones gremiales denominadas como "otras actividades", y no incluidas en las que fueron precisadas en el texto, comprendieron el 0,6% del total. Entre ellas se encuentran la Asociación de Psicólogos y el Sindicato de Recolectores, autorizados en los años 2003 y 2007, respectivamente.

<sup>9</sup> Las federaciones municipales inscriptas son las siguientes: la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses, la Federación de la Agrupación de Sindicatos de Empleados Municipales Patagónicos (FA-SEMP) y la Federación de Asociaciones Sindicales y Uniones de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santiago del Estero.

<sup>10</sup> Se trata de la Federación Nacional de Docentes Investigadores y Creadores Universitarios (Federación Docente Universitaria Histórica) y la Federación de Docentes de Universidades (FEDUN).

modelo de relaciones laborales, hay una preeminencia del nivel confederal, reflejado en el mayor peso que tienen los convenios colectivos por rama de actividad frente a los de empresa. En este sentido, un actor principal es la Confederación de Asociaciones Sindicales de Industrias Alimenticias (CASIA), formada en 1985 y que cubre 16 federaciones sindicales. Además, este sector se caracteriza por ser uno de los más conflictivos de la industria; sobresalen, entre otros, los conflictos protagonizados por los gremios de la carne (Trajtemberg et al., 2007)<sup>11</sup>.

Siguiendo con el sector industrial, también tuvo una participación significativa la industria del Papel, en la que se constataron cuatro nuevos sindicatos. Además de esta industria, cuando se atiende a las actividades vinculadas a las tecnologías de información, y sin perder de vista el papel que tienen en el desarrollo económico, se observa que entre 2003-2008 se extendieron dos inscripciones a sindicatos de informática. Este número de inscripciones registrado en una actividad relativamente “nueva” puede ser expresión de más de un escenario. Por un lado, puede reflejar las dificultades de los trabajadores de esta actividad para organizarse; pero por otro, puede ser un indicador de que esos trabajadores están representados por organizaciones sindicales ya existentes. Una explicación de este fenómeno demanda un análisis comparativo con períodos previos al considerado, e incluso un abordaje cualitativo.

La amplia mayoría de las nuevas entidades industriales inscriptas fueron organizaciones de primer grado. Solamente dos de los nuevos sindicatos industriales correspondieron a federaciones (carne y petroquímicos), y en un caso se constató la creación de una confederación (industria indumentaria).

Dirigiendo la mirada hacia el sector Comercio, encontramos que varias de las inscripciones consistieron en nuevos sindicatos de primer grado y de nivel local, por lo que pueden estar comprendidos en una organización de nivel superior, como es el caso de la Federación nacional, que cuenta con una fuerte presencia y capacidad para negociar convenios colectivos que abarcan a gran parte de los trabajadores de ese sector.

Otro camino para estudiar los nuevos sindicatos entre 2003 y 2008 consiste en prestar atención al año en el que solicitaron la inscripción y aquel en el que efectivamente fueron aprobados<sup>12</sup>. De esta manera, el 45,1% del total de inscripciones del período (157 casos) representó solicitudes anteriores a 2003, en tanto que el 54,8% (191 casos) coincidió con los pedidos de inscripción realizados en el período 2003-2008. Desagregando aún más los datos para las inscripciones solicitadas en el mismo período 2003-2008, se observa que 31 casos fueron resueltos en el mismo año de la solicitud<sup>13</sup>.

Entre aquellas inscripciones gremiales solicitadas y aprobadas en dicho período, se advierte que la mayor proporción se concentró en las actividades del sector estatal,

<sup>11</sup> Dan cuenta de la heterogeneidad de las relaciones laborales en el sector industrial, indicando las diferencias que presenta la actividad de la alimentación respecto de otras ramas como la automotriz, estructurada fundamentalmente a partir de dos sindicatos de primer grado como son la UOM y SMATA.

<sup>12</sup> Considérese que del total de 348 inscripciones gremiales del período 2003-2008, 17 fueron aprobadas entre el 1 de enero y el 2 de mayo de 2003, es decir que correspondieron a la gestión de gobierno anterior a la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia y de Carlos A. Tomada como Ministro de Trabajo.

<sup>13</sup> Específicamente, en 2003 se registraron cuatro inscripciones pedidas y extendidas en ese año; para el año 2004 se observaron 10 inscripciones con esa característica; para 2005 se registraron 7; para 2006 fueron 2; para 2007 fueron 7; y una para el período enero-junio de 2008.

Enseñanza e Investigación e Industria. Específicamente, el 36,6% de esas inscripciones recayó sobre las organizaciones de trabajadores estatales; el 12,6% correspondió a las organizaciones de trabajadores de la Enseñanza y la Investigación; en tanto que el 12% estuvo conformado por organizaciones de Industria. Cuando se consideran las inscripciones aprobadas desde 2003, pero atendiendo a las solicitudes presentadas con anterioridad a ese año, predominaron las organizaciones de los trabajadores del sector estatal (31,2%); le siguieron las de Enseñanza e Investigación con un 23,6%; y luego se ubicaron las de Industria con el 8,3% y de Transporte con el 7%. Ello significa que la distinción por fecha de solicitud de inscripciones no modifica sustantivamente la orientación de los otorgamientos, con el caso de Comercio como la única excepción. En este sector no se registraron casos de inscripciones aprobadas y solicitadas entre 2003 y junio de 2008, en tanto que las inscripciones solicitadas con anterioridad a 2003 constituyeron el 5,1% (Anexo, Cuadro A).

## **1.2. Las personerías gremiales**

Entre los años 2003 y 2008 se aprobaron 133 personerías gremiales. Siguiendo la misma tendencia que las inscripciones gremiales, la gran mayoría de las personerías se concentraron entre los sindicatos de primer grado, representando el 89,5% del total. Atendiendo a los otros dos niveles de organización sindical, es posible afirmar que las federaciones que obtuvieron la personería gremial constituyeron el 9,8%, en tanto que se extendió sólo una personería de tercer grado (0,7%); esta recayó sobre la Confederación de Educadores Argentinos, que consiguió dicho estatus en el año 2007.

Si continuamos esta descripción siguiendo el criterio de las actividades económicas para dar cuenta de la distribución de las personerías gremiales, se advirtió, al igual que en el caso de las inscripciones, un predominio de las entidades estatales que alcanzaron el 40,6% del total. Por orden de participación se ubicaron en segundo lugar las organizaciones de Enseñanza e Investigación (15%), luego las de Transporte (9,8%), Industria (9,8%) y Comercio (7,5%). Una participación menor registraron las actividades de Salud, de Electricidad, Gas, Agua y Saneamiento y de Petróleo, cada una con el 3,8% de las personerías. Al final de la lista se posicionaron los sindicatos de Correo y Telefonía; Servicios; Obras Sociales y Mutuales; Agricultura, Ganadería y Pesca; Empleados de Farmacias; y Juegos de Azar (0,8%) (Gráfico 2).

Analizando la composición de las personerías otorgadas según la rama de actividad, dentro de las organizaciones estatales sobresalieron los sindicatos municipales, representando el 63% de aquellas y el 25,6% del total de personerías del período. Asimismo, la mayoría de estas personerías correspondieron a sindicatos de primer grado. En el caso de Enseñanza e Investigación, predominaron las entidades de trabajadores y docentes universitarios. Por otra parte, tomando las entidades de Comercio, se destacaron los sindicatos locales de empleados del sector con un número de diez casos. Entre las organizaciones industriales se impuso, al igual que ocurría con las inscripciones gremiales, la rama de alimentación, y particularmente la industria Vitivinícola, de la Carne y de Panadería, reuniendo seis personerías sobre el total de las trece correspondientes a la industria.

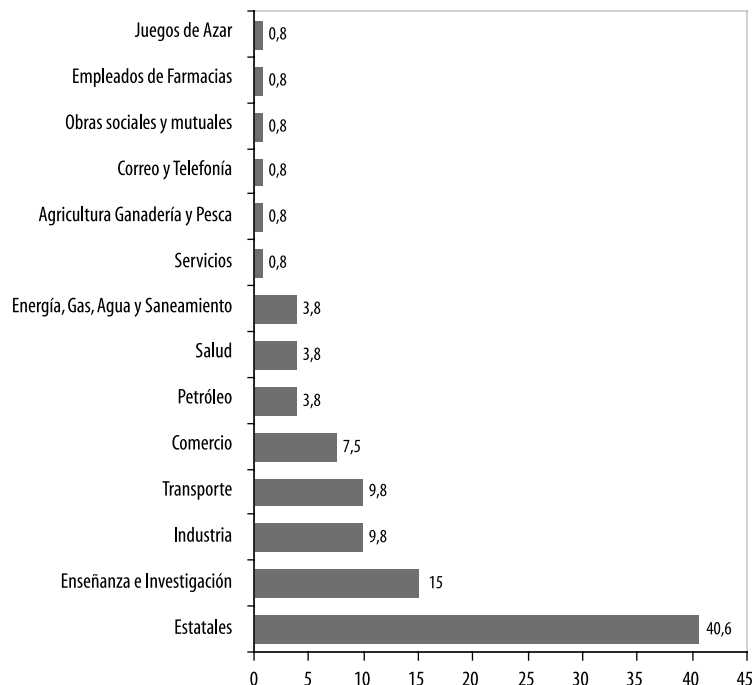
Buena parte de las federaciones que obtuvieron la personería correspondieron a las

organizaciones de trabajadores municipales –y estatales en general–, al igual que a las entidades de Enseñanza e Investigación. A partir de esto podemos conjeturar que la numerosa inscripción de sindicatos de primer grado entre los trabajadores municipales (estatales) y de Enseñanza está acompañada por un proceso paralelo de extensión de personerías a las organizaciones de segundo grado de esas mismas actividades. Es decir que los trabajadores de esos sectores tienden a generar organizaciones de segundo grado de carácter territorial (provincial o nacional). Para ilustrar lo que se acaba de indicar, basta con mencionar algunas de las trece federaciones que obtuvieron la personería gremial en el período analizado: la Federación de Trabajadores Estatales Provinciales, la Federación de Sindicatos Municipales de la Provincia de Córdoba, la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses, la Federación de Trabajadores Municipales de la Provincia de Salta, la Federación de Empleados Legislativos de la República Argentina y la Federación de Docentes Investigadores y Creadores Universitarios (Federación Docente Universitaria Histórica).

Considerando las entidades de Industria, se reconocen dos federaciones, representadas por la Federación de Sindicatos de la Carne y Afines (que consiguió la personería en 2005) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Industrias Químicas y Petro-

## GRÁFICO 2

Personerías gremiales otorgadas entre 2003-2008, según actividad (en %)



*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

*Nota:* 1) Los datos corresponden al período enero 2003-junio 2008. 2) Las categorías de Construcción, Administración de Edificios y Medios de Comunicación y Arte no fueron incluidas por no registrar personerías en el período considerado. 3) La categoría "Otros" no fue incluida, pero alcanzó el 1,5%, comprendiendo a las personerías de los sindicatos de vendedores de diarios y vendedores viajantes.

químicas de la República Argentina (que adquirió esa condición en 2008). Se observa también la conformación de la Federación Nacional de Empleados de Farmacia, lo que da cuenta de un movimiento orientado a la unidad entre las organizaciones de ese sector, que había experimentado una significativa expansión de inscripciones gremiales, tal como se mencionó más arriba.

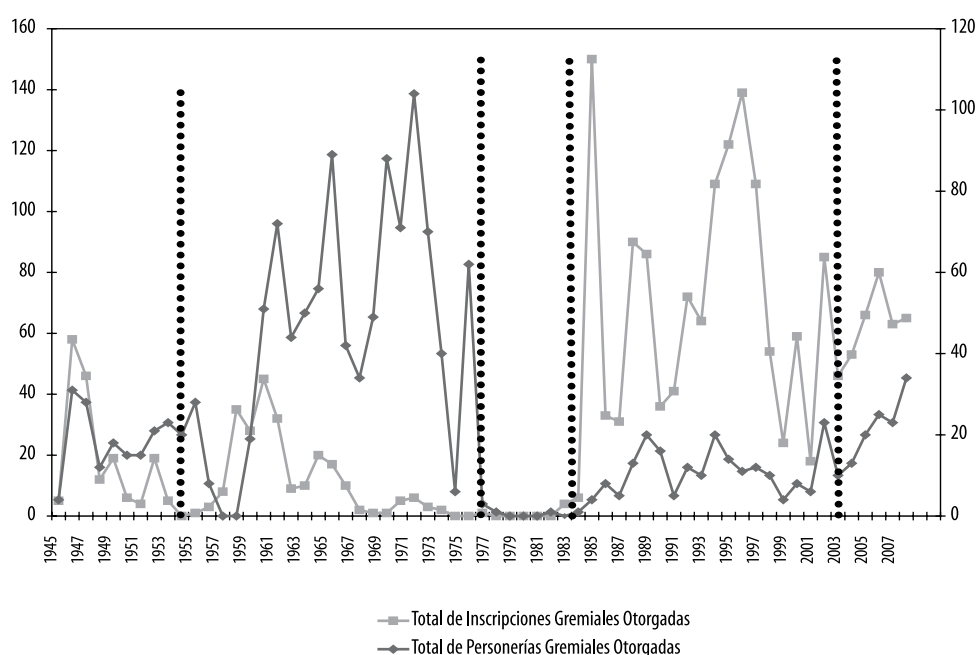
Por último, si se clasifican las 133 personerías aprobadas entre 2003 y 2008 de acuerdo al año en el que fueron solicitadas –esto es, antes o después de 2003–, es posible afirmar que el 61,6% (82 casos) correspondió a solicitudes ingresadas con anterioridad a 2003, en tanto que el 38,4% (51 casos) restante consistió en solicitudes realizadas entre 2003 y 2008. De las personerías que fueron solicitadas y aprobadas desde 2003 hasta la actualidad, se advierte que el 31,4% recayó sobre las entidades de trabajadores del sector público; el 23,5% correspondió a asociaciones de trabajadores de Enseñanza e Investigación; el 9,8% lo conformaron las entidades de Industria; y el 5,9% las de Comercio y también las de Transporte y Petróleo. Estas actividades que sobresalen por la concentración de personerías tienen la misma importancia si se consideran las solicitudes anteriores a 2003. Así, se mantuvo el peso de los gremios estatales (46,3%) y de los de Industria (9,8%). Los gremios de Comercio (8,5%) y Salud (3,7%) repiten valores relativamente semejantes respecto de las personerías solicitadas después de 2003; en tanto, las variaciones importantes se reconocen entre las entidades de trabajadores de la Enseñanza e Investigación (9,8%), de Transporte (12,2%) y de Petróleo (2,4%) (ver Anexo, Cuadro B).

## 2. INSCRIPCIONES Y PERSONERÍAS GREMIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En la introducción de este trabajo propusimos explorar la pertinencia de sugerir la posible configuración de un régimen de inscripciones, y particularmente de personería gremial, con mayor fluidez institucional, que se verificaría en los últimos años. Asimismo, presentamos como un interés indagar la eventual definición de un patrón de comportamiento por parte del MTEySS en relación con la autorización de inscripciones y personerías gremiales. De acuerdo con ello, planteamos un panorama de los nuevos sindicatos con inscripción y/o personería gremial del período 2003-2008, que se combina además con el contexto de crecimiento sostenido de la economía y el mejoramiento de los indicadores e institutos laborales. No obstante, el propósito de discernir un patrón de desempeño de la autoridad laboral para las figuras legales que estamos tratando requiere un análisis que admita reconocer continuidades y rupturas respecto de épocas pasadas. Es por ello que a continuación se analizarán de manera longitudinal las personerías y las inscripciones, sugiriendo una periodización que refleja los cambios de tendencia significativos y que coinciden con momentos clave del devenir político de la Argentina desde la segunda mitad del siglo pasado. Así, se recogen datos estadísticos desde 1945 para marcar el comienzo de un régimen particular de relaciones laborales que ha sido decisivo para la constitución de las identidades sindicales y para la definición de la posición de los actores sociales involucrados en el mundo del trabajo. Los períodos que se desprenden de la simple observación de la serie histórica son los siguientes: 1945-1955, 1956-1976, 1977-1983, 1984-2002 y 2003-2007 (Gráfico 3).

### GRÁFICO 3

Evolución de las inscripciones y las personerías gremiales entre 1945 y 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

#### 2.1. El derrotero de las inscripciones gremiales desde 1983

En los últimos 25 años las inscripciones gremiales aprobadas por el MTEySS han experimentado cambios cuantitativos, así como en su composición. Las evidencias que dan cuenta de este fenómeno plantean la pertinencia de no restringir la caracterización del comportamiento de este estatus legal otorgado por el MTEySS exclusivamente a la luz de la etapa iniciada en 2003, sino extender el análisis hasta la última restauración democrática de 1983.

Así, una mirada al escenario de los años ochenta permite verificar que en ese decenio se aprobaron 436 inscripciones gremiales, esto es, un 25,3% sobre el total de 1.726 que se constata desde el 1980 hasta el mes de junio de 2008. Hay que precisar que para los años 1980 y 1981 no se encontraron registros sobre otorgamientos de inscripciones gremiales y que esa ausencia se extiende incluso más allá de los años mencionados, abarcando casi todo el período que coincide con el régimen militar que irrumpió en marzo de 1976, a partir del cual se prohibió la actividad política y sindical<sup>14</sup>. Para 1974 y 1975 tampoco hay datos sobre otorgamientos de inscripciones gremiales, pero estos dos últimos años,

<sup>14</sup> Considérese que en el año 1976 fue aprobada solamente una inscripción gremial, cuya fecha reenvía al mes de febrero, es decir que se produjo con anterioridad al golpe de Estado del 24 de marzo. En esa ocasión, se trató de una organización de primer grado que había solicitado la inscripción en el año 1974: el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias Zona Este de Mendoza. En los años 1977, 1978 y 1979 no se registraron inscripciones gremiales.



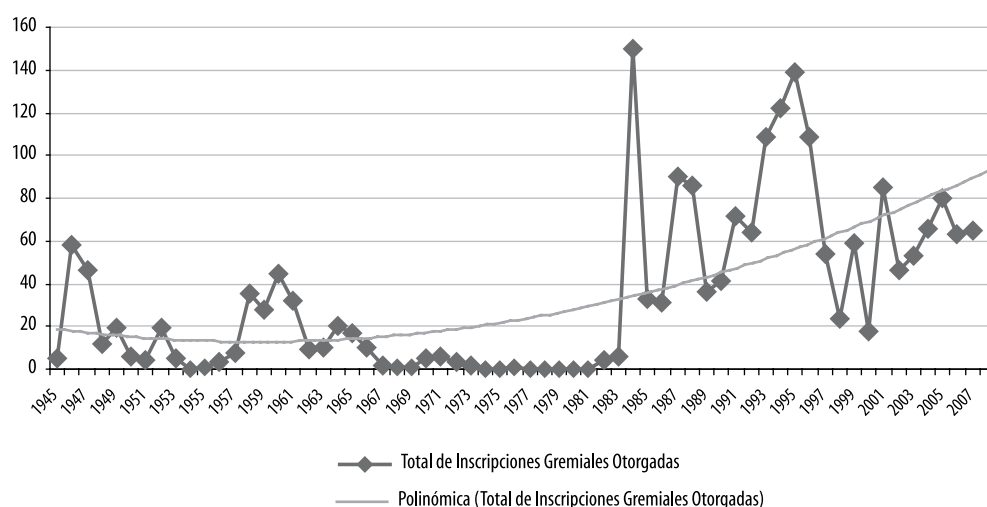
a diferencia de los anteriormente mencionados, remiten a un contexto político marcado por el pacto social que sella el peronismo con su regreso al poder en 1973.

El año clave del período abierto con la restauración constitucional, luego de la dictadura, es 1984. En sintonía con la denominada “normalización sindical”, se registraron 150 inscripciones gremiales, lo que representa el pico más alto del decenio (34,4% sobre el total del período), seguido por los años 1987 y 1988, en los que se autorizan 90 y 86 inscripciones respectivamente (Gráfico 5).

A partir de clasificar las inscripciones gremiales aprobadas durante los años ochenta de acuerdo con la actividad económica, se observa que las organizaciones de trabajadores estatales sobresalieron como aquellas que mayor porcentaje de resoluciones favorables obtuvieron, alcanzando el 20,6% del total de otorgamientos. Dentro de los gremios estatales, se observa una participación significativa de las organizaciones de empleados municipales, correspondiente al 62,2% del total de inscripciones de esa categoría (90 casos). Una situación muy similar se advierte para las entidades de trabajadores industriales, ya que el reconocimiento conseguido por parte del MTEySS representó el 21,1%. Entre estas entidades de trabajadores se destacó la rama de Alimentación, representando más del 50% del total de organizaciones de la actividad industrial de la década. Asimismo, en esta rama predominaron las asociaciones de trabajadores de las industrias vitivinícolas, azucarera, panadera y pastelera, y de la carne. Un dato llamativo es que varias entidades de trabajadores de la actividad azucarera se organizaron por ingenios, como es el caso de los obreros del Ingenio Aguilares, el Ingenio La Esperanza, el Ingenio Las Palmas y el Ingenio Leales. En el decenio que estamos señalando, se destacaron igualmente al interior de las organizaciones industriales aquellas asociadas con la elaboración de sustancias y productos químicos, representando el

#### GRÁFICO 4

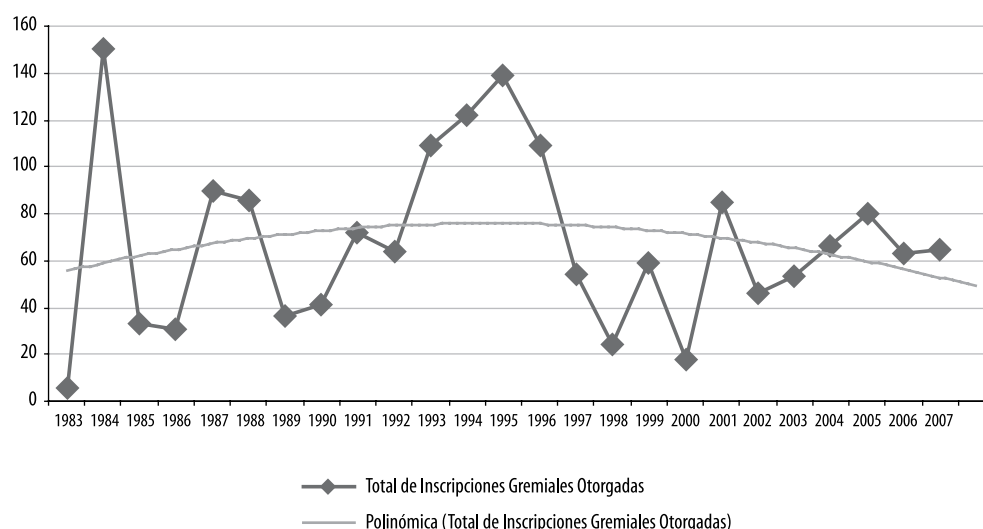
Evolución de las inscripciones gremiales otorgadas entre 1945-2007



*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

#### GRÁFICO 4

Evolución de las inscripciones gremiales otorgadas entre 1983-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

11% del total de los gremios industriales inscriptos. Otras entidades que se distinguieron fueron las de Enseñanza e Investigación (12,8%), Comercio (8,9%) y las de Energía, Gas, Agua y Saneamiento (6,9%).

La década del noventa, atravesada por el proceso de privatizaciones de empresas públicas, apertura y desregulación económica y flexibilización laboral, admite una lectura que repare igualmente sobre los cambios y continuidades respecto de los primeros años de democratización. En este sentido, se produce en este decenio un aumento del número de inscripciones gremiales que se refleja en los 793 otorgamientos concretados, lo que representa el 45,9% del total de aprobaciones del período 1980-2008.

Comparando los años ochenta y noventa, es posible identificar algunos cambios. Entre ellos, la abrupta caída que se produce en la proporción de organizaciones de trabajadores industriales sobre las inscripciones otorgadas por la cartera laboral. Concretamente, durante los noventa estos gremios representaron el 11,7% del total, lo que supone una disminución de 10 puntos porcentuales con respecto a su peso en las inscripciones otorgadas el decenio anterior. Por otra parte, las inscripciones de las organizaciones de trabajadores estatales mostraron un crecimiento de 9 puntos con relación a los años ochenta, pasando del 20,6 al 29,5%. Durante los noventa, al igual que ocurría en la década del ochenta, se advierte una significativa participación de las organizaciones de empleados municipales entre los trabajadores estatales. En Transporte, se reconoce un aumento del número de entidades con inscripción gremial en los años noventa que alcanza el 6,3%, cuando en los ochenta representaban el 4,6%. Si se presta atención a esa actividad, se detecta que el mencionado crecimiento se vincula a la inscripción de entidades de peones de taxi/remiseros y de transporte automotor.

Una expansión de inscripciones se constató igualmente entre los trabajadores de los Medios de Comunicación y Arte, situación que estuvo marcada por el crecimiento de las entidades de los trabajadores gráficos y de prensa. De esta manera, si para los años ochenta la actividad de Medios de Comunicación y Arte concentraba el 1,8% del total de inscripciones, en los noventa asciende al 3,3%.

La actividad de Correo y Telefonía, que experimentara cambios a partir de la privatización de empresas estatales en los noventa, mostró un leve crecimiento en la proporción de inscripciones, ubicándose en el 1,8%, cuando en los años ochenta era del 1,1%. En la actividad de Energía, Gas, Agua y Saneamiento, durante los noventa, se registró una disminución del número de inscripciones gremiales (20 otorgamientos), que representa el 2,5% del total y una caída de 4 puntos porcentuales con respecto a la década anterior. Si bien esta actividad fue igualmente atravesada por la política de privatizaciones en los noventa, la variación en el número de inscripciones no se deduce directamente de ella, ya que se trata de un sector fuertemente asociado a los cambios del crecimiento urbano.

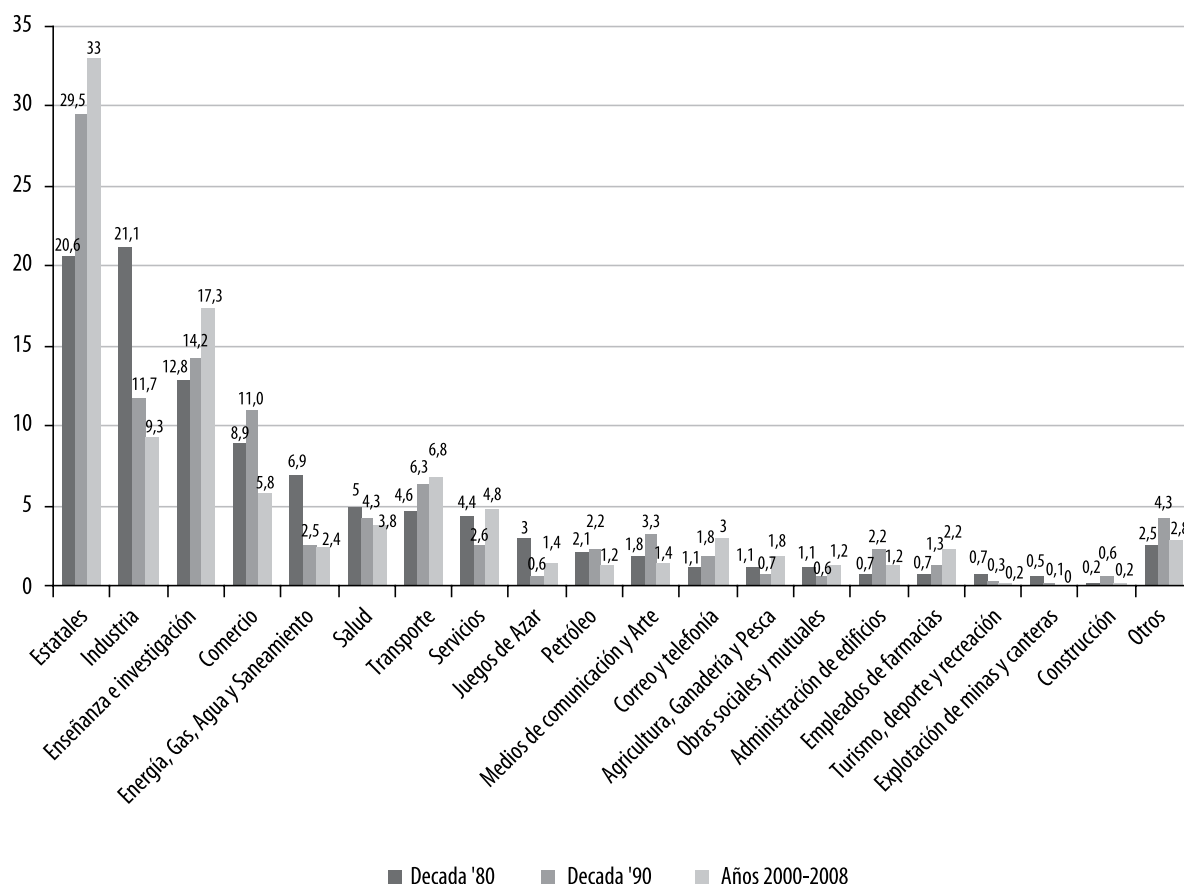
Desde el comienzo del siglo XXI, hasta junio de 2008, el número de inscripciones gremiales aprobadas fueron 497, es decir, 28,7% del total de otorgamientos para los años 1980-2008. Si se comparan los datos de los últimos ocho años con la década anterior, es posible observar que el sector de los trabajadores estatales continúa aumentando su proporción en la cantidad de inscripciones: del total de inscripciones gremiales, el 33% correspondió a las asociaciones estatales. Dentro de este grupo, son los gremios municipales los que se destacan, concentrando el 70,7% de las resoluciones (116 entidades municipales sobre 164 organizaciones de trabajadores estatales). Lo apuntado refleja la tendencia ascendente de este tipo de representación, ya indicada para los años noventa y ochenta. El crecimiento de inscripciones también se confirma para la actividad de Enseñanza e Investigación. Los nuevos gremios en este sector constituyen el 17,3% del total, ocupando el segundo lugar después de los estatales. En comparación con los años noventa se observa un crecimiento del orden de los 3 puntos porcentuales, y superior a los cuatro puntos si se toman como referencia los años ochenta.

Las inscripciones gremiales de origen industrial, en el transcurso de los últimos ocho años, han representado el 9,3% sobre el total. Teniendo en cuenta que el decenio transitado no está cerrado, es posible sugerir que en este sector no se espera constatar una tendencia descendente, sino que podría mantenerse el mismo nivel de los años noventa. Las inscripciones gremiales en el sector de Energía, Gas, Agua y Saneamiento muestran un comportamiento semejante, esto es, se evidencia un porcentaje menor de su participación en el total de otorgamientos con respecto a la década pasada, pero considerando que no se ha completado el decenio, no se puede reconocer una tendencia. En estos últimos ocho años, se registró un 2,4% de inscripciones gremiales del sector, muy cercano al nivel de los noventa, que era del 2,5%.

Si consideramos el grado de asociación sindical, se advierte para todos los períodos un predominio de las entidades de primer grado entre las inscripciones gremiales, superando en todas las décadas el 95% del total de resoluciones. No obstante, desde los años ochenta hasta la actualidad ha crecido el porcentaje de nuevas organizaciones de segundo y tercer grado, pasando del 0,9% en la década del ochenta al 3,4% en los primeros años del nuevo siglo. Durante los años ochenta y noventa, es notable el

## GRÁFICO 6

Evolución de las inscripciones gremiales según actividad desde la década del ochenta



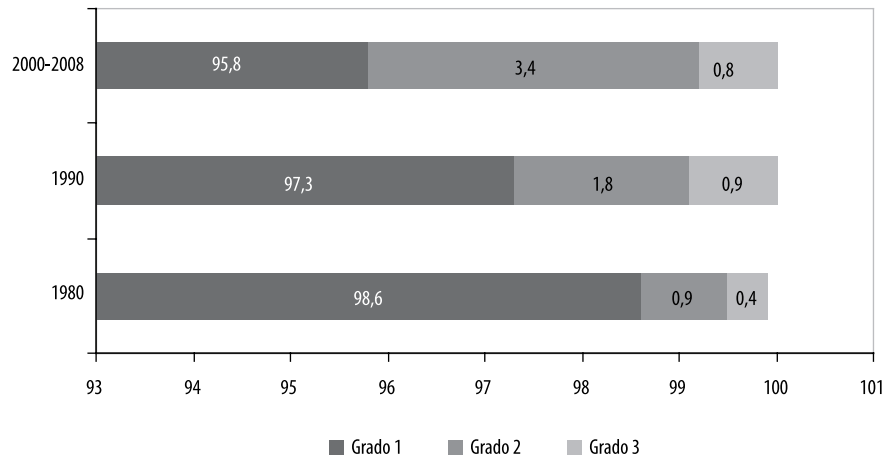
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/MTEySS.

número de entidades de segundo grado de trabajadores estatales, particularmente municipales, y de Enseñanza e Investigación, acentuándose una lógica de agregación territorial que ya se reconoció para el período 2003-2008. Este es el caso de la creación de las siguientes federaciones en la década del ochenta: Federación de Sindicatos de Municipales de Córdoba (1986), Federación de Trabajadores de la Educación (1988) y Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Provincia de Córdoba (1989). En los años noventa surgen, con el aval del MTEySS, la Federación de Docentes Universitarios (CONADU) (1990), Federación Argentina de Trabajadores Estatales Provinciales (1991), Federación de Sindicatos Municipales de Neuquén (1993), Federación de Trabajadores Municipales de Río Negro (1994), Federación de Empleados Legislativos de la República Argentina (1995), Federación de Sindicatos Municipales de Salta (1997) y Federación de Sindicatos Municipales de la Provincia de Corrientes (1999).

En cuanto a las variaciones referidas las nuevas inscripciones de sindicatos de tercer grado, el aumento es prácticamente insignificante, pasando del 0,4% en la década del ochenta, al 0,9 en los noventa y al 0,8 desde 2000 hasta junio de 2008. La composición de las inscripciones gremiales de tercer grado es más heterogénea que las de segundo, y se destaca la autorización de la Central de los Trabajadores Argentinos en el año 1997.

### GRÁFICO 7

Distribución de las nuevas inscripciones gremiales según grado de organización sindical, décadas de 1980, 1990 y 2000-2008 (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

### 2.2. Las personerías gremiales: cambios y continuidades en el reconocimiento político de los sindicatos

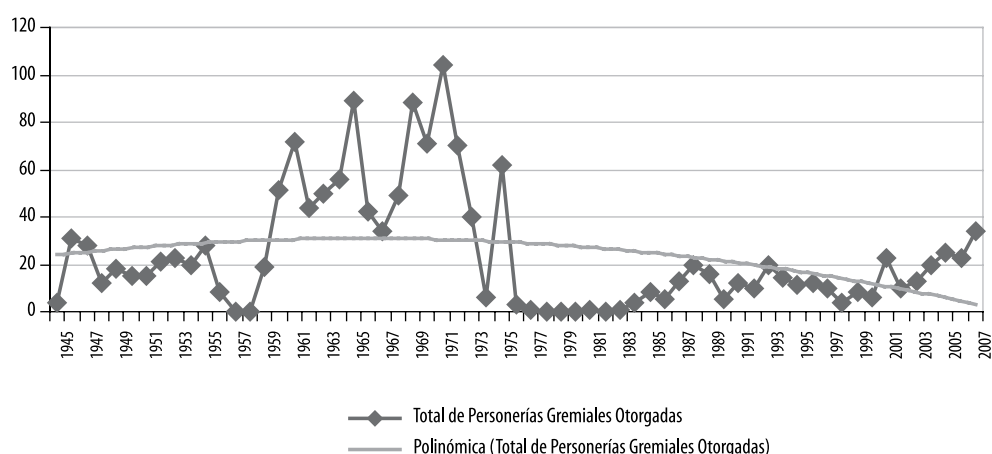
La figura de la personería gremial difícilmente puede ser comprendida sin reconocer, por un lado, un movimiento obrero que desde sus albores abrigó varias corrientes en su seno, y sin atender, por otro, a la etapa formativa del peronismo y su impacto sobre la configuración política del sindicalismo en la Argentina. De tal modo que, desde que la figura de la personería gremial fue introducida en el régimen de relaciones laborales a mediados del siglo pasado, su evolución no ha sido estable, e indudablemente buena parte de las variaciones que marcan su derrotero guardan vinculación con los vaivenes políticos del país.

En efecto, el régimen militar instaurado el 4 de junio de 1943, en un contexto caracterizado por la presencia de dos confederaciones sindicales, la CGT N° 1 (con orientación sindicalista) y la CGT N° 2 (con orientación comunista), fijó por Decreto 2.669 del 20 de julio de ese mismo año un reglamento gremial por el cual establecía que los sindicatos debían contar con “personería jurídica” y que para obtener dicho estatus debían abstenerse de participar políticamente (Godio, 2000; Del Campo, 2005). Este decreto, que revelaba la ofensiva del régimen militar hacia el mundo sindical, es dejado de lado cuando Juan Domingo Perón llega al Departamento Nacional de Trabajo (DNT) y adopta una posición diferente hacia los sindicatos.

Ya desde la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), se redefinió el nuevo régimen de relaciones laborales, que fue confirmado por el Decreto Ley de Asociaciones Profesionales N° 23.852, de octubre de 1945, según el cual la STP quedaba autorizada para reconocer a los sindicatos por medio del otorgamiento de la “personería gremial”. La

## GRÁFICO 8

Evolución de las personerías gremiales entre 1945 y 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

misma normativa establecía además que esa dependencia estatal vigilaría los fondos de las entidades gremiales y garantizaría una estructura sindical centralizada a través del reconocimiento de un solo sindicato por rama de actividad. Esta disposición, que constituía el pilar del régimen de relaciones laborales que prevaleció desde entonces, se completaba con el artículo de la misma ley que aceptaba que las organizaciones sindicales llevaran adelante acciones políticas, trazando así una ruptura con la tradición de autonomía sindical históricamente defendida, aunque por razones ideológicas no siempre coincidentes, por las tendencias anarquista y sindicalista del movimiento obrero. Es este régimen el que una y otra vez, en paralelo a la inestabilidad política del país, sufrió modificaciones que estuvieron íntimamente ligadas a la voluntad de trastocar el vínculo entre el peronismo y los sindicatos consagrado en octubre de 1945.

Repasando la evolución de las personerías gremiales desde su origen, se observa que entre 1945 y septiembre de 1955 se aprobaron 216 personerías gremiales. Estas constituyen el 14,2% de las 1.520 aprobadas hasta junio de 2008.

El régimen militar que derrocó a Juan Perón en 1955, en su proyecto de “desperonizar” la Argentina, avanzó sobre la estructura sindical a través de medidas específicas, entre las que se encontraron la intervención de la CGT (noviembre de 1955) y el Decreto 9.270/56, que suprimió la figura de la personería gremial, avaló la representación sindical mediante la simple inscripción en un registro, estableció disposiciones referidas a las elecciones internas de los sindicatos y prohibió la acción política de los mismos. En los hechos, esta reglamentación se tradujo en el aval para que existiera más de un sindicato por rama de actividad, alentando la fragmentación de la representación gremial<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> No obstante esta ofensiva sobre el mundo sindical, las organizaciones de trabajadores hallaron los modos de actuar frente a las limitaciones fijadas, y en ese sentido, las comisiones internas y los delegados

Al prestar atención al desempeño institucional por medio del otorgamiento de personerías gremiales, se puede reconocer fácilmente el impacto político del derrocamiento del gobierno peronista. En el año 1955 se registraron 28 aprobaciones de personería gremial por parte de la autoridad laboral, pero todas ellas fueron extendidas con anterioridad al derrocamiento de Perón. En 1956, año de confrontación sindical con el régimen autoritario, se observaron 8 resoluciones de personería, en tanto que de los años 1957 y 1958 no hay datos sobre otorgamientos de esta figura jurídica.

Aunque para 1958 no se constatan datos de personería gremial, ese año abrió una nueva fase para la acción del sindicalismo peronista, distinguiéndose una mayor inclinación por la negociación en el marco del acuerdo entre el frondismo y el peronismo sellado a comienzos de ese año. El ascenso de Arturo Frondizi a la Presidencia de la Nación en mayo de 1958 significó una restauración de la estructura sindical del peronismo, así como el control de la mayoría de las organizaciones por parte de esa corriente gremial.

La restauración del régimen de relaciones laborales se plasmó en una nueva normativa fijada por la Ley de Asociaciones Profesionales 14.455 de 1958. Esta ley reestableció la figura de la personería gremial y dio marcha atrás con la participación de las minorías en las conducciones sindicales, al tiempo que no limitó la acción política de los sindicatos. En el nuevo contexto, en 1959 se registraron 19 aprobaciones de personería gremial; 51 en 1960; 72 en 1961; y 44 en 1962. Al mismo tiempo, cabe recordar que en esta etapa el sindicalismo logró la recuperación del control de la CGT en 1961.

El arribo del radicalismo al Ejecutivo nacional en octubre de 1963, de la mano de Arturo Illia, repercutió un vez más sobre el régimen de relaciones laborales. Este gobierno dictó el Decreto 969/66, que imponía exigencias más estrictas para la competencia interna sindical, limitaba el manejo de fondos de afiliaciones por parte de las sedes nacionales de las entidades gremiales, imponía restricciones territoriales a las asociaciones de primer grado (municipales o provinciales), y prohibía la acción política de los sindicatos. Se estimulaba igualmente la concertación de convenios por empresa y la formación de sindicatos locales mediante el otorgamiento de personerías gremiales, sobre todo en las ciudades del interior y en los nuevos sectores en desarrollo, todo lo cual incentivó la emergencia de movimientos de base en las fábricas. El Plan de Lucha que por entonces impulsó la CGT fue interpretado no sólo como una respuesta en el marco de la crisis económica y la escalada de las ocupaciones de fábricas, sino como una señal política que daba cuenta de la oposición frente a las modificaciones que el radicalismo intentaba introducir en la estructura sindical (Torre, 2004). Entre 1963 y 1966 se expidieron un total de 237 resoluciones de personería gremial.

El golpe de Estado que derrotó al gobierno radical y el ascenso de Juan Carlos Onganía trajeron cambios aparejados. Se derogó la reglamentación contenida en el Decreto 969/66, aunque en 1967 esa misma disposición fue puesta en vigencia nuevamente por un corto tiempo, y posteriormente se la reemplazó por el Decreto 2.477 de mayo de 1970. Este se concentraba fundamentalmente en la reglamentación de la

---

de fábrica desempeñaron un papel clave para dar continuidad a la representación de los trabajadores (Torre, 2004).

relación entre las asociaciones con jurisdicción nacional y los sindicatos locales. Asimismo, mantenía las disposiciones relativas a la democracia interna de los sindicatos, pero eliminó el voto directo y secreto de los afiliados (Torre, 2004).

Tras el ciclo de movilización social que minó las bases del régimen militar, se dio paso a la apertura política que culminaría con el retorno del peronismo al poder. Esto se concretó en mayo de 1973 con la asunción de Héctor José Cámpora a la presidencia, acontecimiento que implicó un nuevo escenario para un sindicalismo que desde 1955 se había mantenido en la oposición. En el marco del compromiso político con el gobierno peronista, el 8 de junio de 1973 los sindicatos formaron parte del Pacto Social junto con el Estado y la Confederación General Económica (CGE). El acuerdo fijó el congelamiento salarial por dos años. Posteriormente, el gobierno de Perón prolongó por decreto los convenios de trabajo, confirmando la vigencia del pacto social firmado por Cámpora. Perón también impulsó la modificación de la normativa sobre asociaciones profesionales. En diciembre de 1973 se promulgó la Ley 20.615, que buscó fortalecer la centralización sindical, evitando la existencia de más de un sindicato por rama de actividad y rechazando la formación de sindicatos de empresa. La ley también permitió que las entidades de nivel superior puedan intervenir a sus filiales y autorizó a los sindicatos a dar por finalizado el mandato de los delegados de fábrica. Entre otras disposiciones, se elevó de uno a dos años el período dentro del cual debían citarse las asambleas ordinarias de los sindicatos, y se aumentó del 10 al 20% de los afiliados la cantidad mínima de solicitantes de asambleas extraordinarias. Además, se dispuso que en caso de conflicto entre el afiliado y el sindicato, los interesados únicamente podrían recurrir al Ministerio de Trabajo una vez agotadas todas las instancias dentro de la asociación, limitando la intervención de la justicia del trabajo. Por último, las conducciones sindicales fueron avaladas para ampliar su mandato de 2 a 4 años, y se autorizó la acción política.

La irrupción de un nuevo golpe de Estado en marzo de 1976, que se propuso suprimir la política en todas sus formas, resultó devastadora para el sistema de relaciones laborales y los trabajadores organizados. Más de tres años después de su instauración, en diciembre de 1979, el régimen militar dictó el Decreto/ley 22.105, por el cual regulaba la estructura sindical, reemplazando la Ley 20.615 del tercer peronismo. Si la normativa de 1973 buscaba fortalecer el movimiento gremial y favorecer su concentración, por el contrario, la formulada por el gobierno de facto apuntaba ciertamente a disminuir y descentralizar esa orientación. El Decreto Ley 22.105 impuso límites tanto a los fines de la representación gremial como a los medios económicos de las organizaciones; estableció que las asociaciones profesionales no podrían realizar actividades con fines de lucro ni participar en actividades políticas mediante el apoyo a partidos, candidatos políticos u otras actividades políticas. En cuanto a las asociaciones de tercer grado, la ley disponía de modo transitorio la disolución de las asociaciones existentes, encomendando al Estado nacional que por ley especial controlara su patrimonio.

Una vez más, el desempeño de la autoridad laboral en el otorgamiento de la personería gremial se correspondió con el clima político imperante. Las personerías gremiales que se registraron en 1976 fueron únicamente 3, y todas ellas se extendieron con anterioridad al 24 de marzo de ese año. Durante el período que abarca el último régimen militar, sólo se otorgaron 3 personerías gremiales: una de ellas en 1977, otra en



1981 y la última en julio de 1983, cuando ya se descontaba la asunción de un gobierno democrático en diciembre de ese año<sup>16</sup>.

La restauración del orden constitucional de fines de 1983 y la denominada “normalización sindical” efectivizada en 1984 dieron lugar a la configuración de una nueva normativa en materia de relaciones laborales, en sintonía con el clima político. El marco legal de las asociaciones sindicales quedó reglamentado según la ya citada Ley 23.551, sancionada en marzo de 1988, y sus modificatorias.

Siguiendo los datos arrojados por la base que elabora la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales, es posible obtener un registro por década de las personerías gremiales aprobadas. En la década del cuarenta, cuando se establece este régimen, se otorgaron 94 personerías gremiales; en la década siguiente el número ascendió a 149; para el decenio de 1960 las personerías aprobadas fueron 575; en la década del setenta (en verdad, desde 1970 hasta marzo de 1976) se aprobaron 357 personerías gremiales; en los ochenta –básicamente a partir de 1984– se registraron 68; en los noventa, 106, y desde 2000 hasta la fecha se cuentan 172 nuevas personerías. Los años sesenta, marcados por la proscripción del peronismo, conforman el decenio en que se registra el mayor número de personerías aprobadas, representando el 37,8% sobre el total de 1.520 registros contados desde el establecimiento de esta figura.

Este balance por década puede ser desagregado por gestión presidencial desde el retorno del gobierno constitucional en 1983, como forma de seguir el desempeño de la autoridad laboral en relación con el reconocimiento de la personería gremial. Con este criterio, durante la presidencia de Raúl Alfonsín (diciembre de 1983-julio de 1989), se otorgaron 65 personerías gremiales, esto es, un promedio de 11 inscripciones por año de gobierno<sup>17</sup>. Los dos mandatos presidenciales cumplidos por Carlos Menem (1989-1999) registraron 107 nuevas personerías<sup>18</sup>. El promedio de personerías anuales durante el gobierno de Menem igualó al promedio de Alfonsín. En el breve tiempo que se extendió el gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia, encabezada por el presidente Fernando De la Rúa (diciembre de 1999-diciembre de 2001), se resolvió el otorgamiento de 29 personerías gremiales, esto es, un promedio anual de 15 resoluciones<sup>19</sup>. Desde la renuncia del presidente De la Rúa, en medio de una de las crisis sociales y económicas más severas de la historia argentina, hasta la definición de un nuevo gobierno elegido por el voto popular en 2003, el MTEySS autorizó 19 personerías gremiales. Entre el 25 mayo de 2003 y diciembre de 2007, período que comprende el mandato del presidente N. Kirchner, se aprobaron 106 personerías gremiales, lo

<sup>16</sup> Las tres personerías gremiales correspondientes al año 1976 recayeron sobre organizaciones de primer grado: el Sindicato de Obreros y Empleados de la Administración Pública Provincial de Chubut, el Sindicato de Trabajadores de Obras Sanitarias de la Provincia de Santiago del Estero y la Asociación de Empleados Domésticos de la Zona Norte. La personería gremial extendida en 1977 fue asignada a una entidad de segundo grado, la Federación Médica de la Capital Federal, cuyo expediente databa del año 1946. En 1981 se otorgó la personería gremial a una entidad de primer grado que fue el sindicato de fideeros. En 1983 se resolvió la personería gremial de una entidad de trabajadores de empresa de la provincia de Mendoza (Empresa vitivinícola Maipú). Asimismo, debe destacarse que en el año 1981 se cancelaron cuatro personerías gremiales.

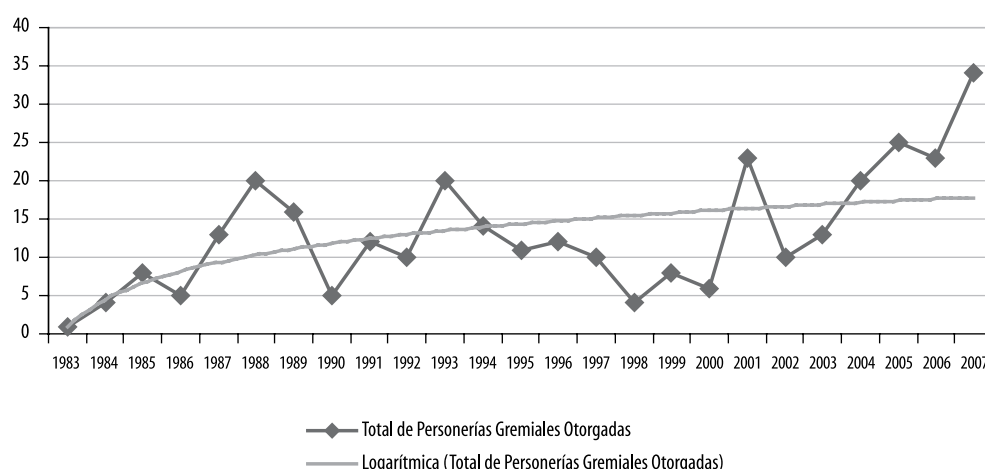
<sup>17</sup> En el transcurso de la presidencia de Alfonsín se sucedieron cinco ministros de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>18</sup> Durante los dos mandatos de C. Menem, la cartera laboral fue ocupada por seis ministros.

<sup>19</sup> La gestión de gobierno de Fernando De la Rúa contó con tres ministros de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos.

## GRÁFICO 9

Evolución del otorgamiento de las personerías gremiales 1983-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/ MTEySS.

que representa un promedio de 27 resoluciones anuales. Por último, desde el inicio del gobierno de la actual presidenta Cristina Fernández, y hasta el mes de junio de 2008, se verificó un total de 18 otorgamientos de personería gremial<sup>20</sup>.

Para contar con una referencia comparativa, analizaremos las personerías gremiales otorgadas durante las décadas del ochenta y el noventa con las extendidas entre los años 2000 y 2008.

Sobre el total de 68 personerías otorgadas en la década del ochenta, el 10,3% de ellas correspondieron a entidades de trabajadores estatales. Si consideramos la década del noventa, sobre 106 personerías gremiales, el 21,7% también representó a las organizaciones de empleados estatales. Respecto de las décadas del ochenta y el noventa, entre 2000 y 2008 se observa un fuerte crecimiento de esta categoría de entidad gremial, ya que el porcentaje de personerías fue del 37,2% sobre un total de 172<sup>21</sup>. Asimismo, para las décadas del ochenta y el noventa, dentro del grupo de las entidades de trabajadores estatales sobresalen los gremios de empleados municipales, como aquellos que más personerías gremiales obtuvieron.

En el área de Enseñanza e Investigación se observa una distribución que marca una caída para los años noventa y un repunte para los años 2000-2008. En la década del ochenta, las nuevas personerías gremiales correspondientes a entidades de Enseñanza e Investigación representaron el 16,2% del total. En la década siguiente, por el con-

<sup>20</sup> El actual ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada, ocupa ese cargo desde el año 2003.

<sup>21</sup> Contémplese que de los trece otorgamientos de personería gremial del año 2003, nueve fueron aprobados entre el 1 de enero y el 23 de mayo, mientras que los cuatro restantes son posteriores al 25 de mayo, fecha de asunción del presidente Néstor Kirchner.

trario, ese porcentaje cayó al 12,3%, mientras que para los años 2000-2008 se elevó al 18%. Con este valor, las entidades gremiales de Enseñanza e Investigación ocuparon el segundo lugar de las actividades con más personerías, detrás de los gremios estatales. Entre los sindicatos de comercio también se reflejó un aumento en el porcentaje de personerías en todos los períodos, partiendo del 2,9% en la década del ochenta, pasando al 6,6% en los noventa y alcanzando el 7% desde 2000 a junio de 2008.

Entre las asociaciones de trabajadores que reflejan una tendencia opuesta a la indicada anteriormente, se reconoce a las industriales. El porcentaje de personerías extendidas a entidades de Industria pasó del 22,1% en la década del ochenta, al 19,8% en la del noventa, y descendió al 9,3% desde el año 2000 hasta junio de 2008. Considerando la diferencia porcentual entre las dos últimas décadas, es poco probable que esta caída se revierta cuando se complete el decenio en curso.

De modo similar al sector Industria, las personerías aprobadas para las actividades de Transporte, Servicios, Medios de Comunicación y Arte, Administración de Edificios y Turismo, Deporte y Recreación revelan una caída en todos los períodos analizados. Las personerías gremiales aprobadas para las organizaciones de trabajadores del Transporte representaron el 11,8% en los años ochenta, descendieron al 8,5% en los noventa y entre 2000-2008 registraron un 8,1%. En este caso, no se puede adelantar una tendencia descendente, ya que los valores de los últimos años y los de la década del noventa se encuentran próximos. Las personerías otorgadas para los años ochenta a los gremios de las actividades de Medios de Comunicación y Arte representaron el 5,9%; en los noventa el porcentaje de nuevas personerías fue del 2,8%; y en el último período bajó aún más al 1,2%.

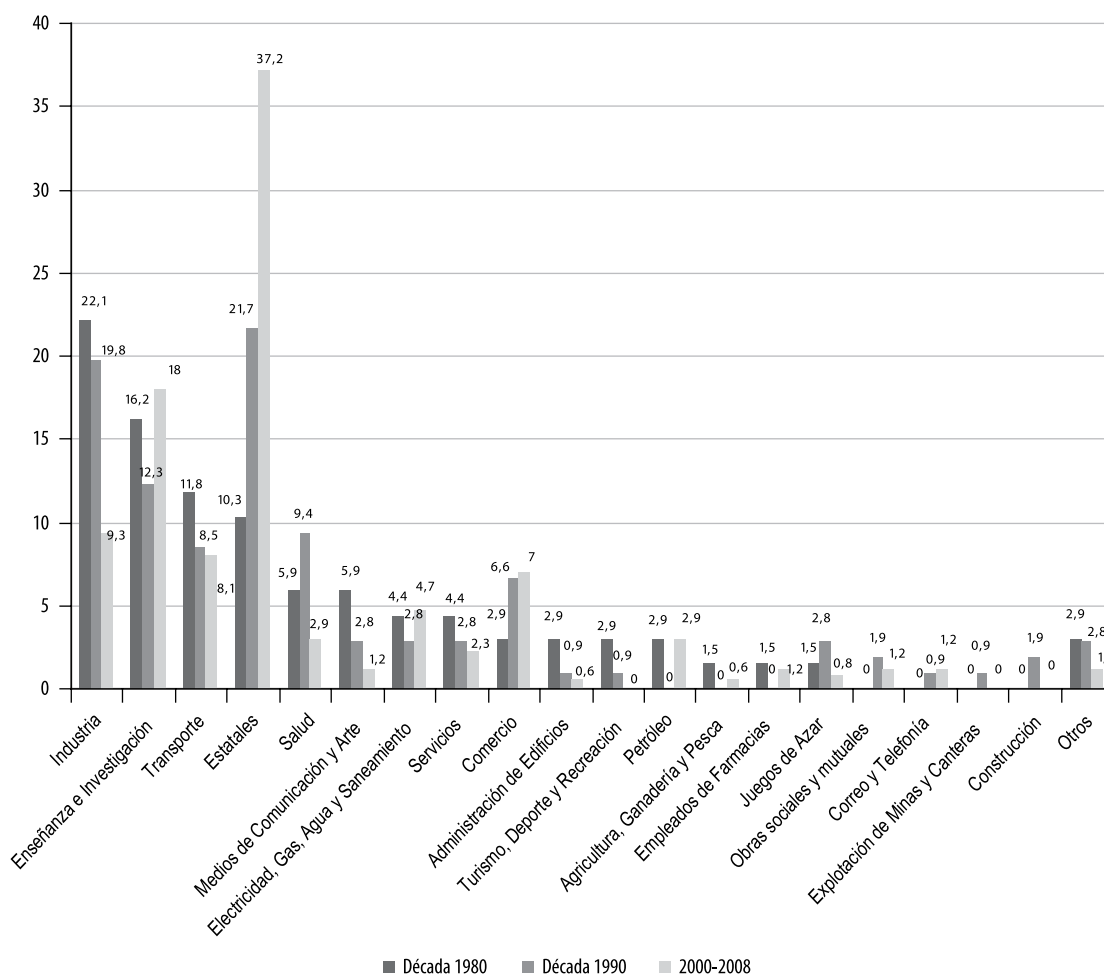
Hay un número de actividades para las cuales se advierte un crecimiento de las personerías gremiales obtenidas en los años noventa respecto de la década anterior, y que para los años 2000-2008 registran un descenso. Este es el caso de Salud, donde para los años ochenta el porcentaje fue de 5,9%; para los noventa, de 9,4%; y finalmente, en el último período analizado, del 2,9% del total. Este mismo comportamiento se repite entre las personerías gremiales de las entidades de Juegos de Azar, Obras Sociales y Mutuales, Explotación de Minas y Canteras, y Construcción.

Por último, adoptando el criterio del grado de asociación sindical y tomando como punto de partida la década del ochenta hasta la actualidad, la amplia mayoría de las personerías gremiales recayó sobre sindicatos de primer grado. Sobre el total de 68 casos, en la década del ochenta sólo se extendieron una personería de segundo grado y una de tercer grado. La entidad de segundo grado fue la Federación de Trabajadores de la Educación, que obtuvo ese estatus en 1989, y en el caso de la entidad de tercer grado se trató de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que alcanzó la personería en el año 1985.

Para la década del noventa, también hay un evidente predominio de las organizaciones gremiales de primer grado entre las personerías otorgadas. Sobre el total de 106 personerías, cinco correspondieron a federaciones, registrándose una sola confederación. Los casos específicos fueron: la Federación de Asociaciones del Personal de la Industria Siderometalúrgica de la República Argentina; la Federación de Empleados de Panaderías y afines; la Federación de Obreros y Empleados del Correo Oficial y Privado

## GRÁFICO 9

Personerías gremiales otorgadas por sector, décadas de 1980, 1990 y 2000-2008 (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/MTEySS.

(FOECOP); la Federación Argentina de Agentes de Propaganda Médica; y la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU). La personería de tercer grado correspondió a la Confederación de Asociaciones Sindicales de la Industria Alimentaria de la República Argentina, otorgada en el año 1993. Finalmente, desde 2000 en adelante, continuó la tendencia de predominio de las personerías de primer grado. Sin embargo, se extendieron quince personerías a organizaciones de segundo grado y dos de tercer grado. Estos dos últimos casos fueron la Confederación de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social, aprobada en 2001, y la Confederación de Educadores Argentinos, en 2007.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

A partir del trabajo que presentamos se desprenden algunas consideraciones muy generales sobre la evolución de las figuras de las inscripciones y las personerías gremiales.

Desde 1945 hasta 1983 es posible observar una evolución de las personerías e inscripciones fuertemente vinculada con el ciclo político. Ciertamente, la continuidad de estas figuras de representación gremial ha experimentado caídas e interrupciones significativas en períodos clave de la historia política del país, como ocurrió con el derrocamiento de Perón en 1955 y con el golpe militar de 1976. No obstante, desde 1983 parece abrirse un escenario nuevo. Transcurridos ya 25 años desde esa fecha, se destaca la continuidad del régimen de relaciones laborales, lo que se refleja en un crecimiento de las dos figuras legales examinadas. En este sentido, 1984 constituyó un año paradigmático, en el que se registraron 150 nuevas inscripciones gremiales, en el marco de la denominada normalización sindical. Asimismo, desde 2003 a 2007, en coincidencia con un contexto de crecimiento económico y revitalización sindical, se observó un leve aumento promedio del otorgamiento de inscripciones y personerías gremiales.

Cuando se presta atención a la composición de las inscripciones y personerías gremiales desde 1983 hasta hoy, el dato más sobresaliente es el que muestra un sostenido crecimiento de las representaciones gremiales en el ámbito estatal y, muy especialmente, en el caso de los trabajadores municipales. El otorgamiento de inscripciones y personerías a organizaciones de trabajadores estatales, ya desde los años ochenta, demuestra también que ese fenómeno no está asociado a la resolución ministerial 255 de 2003, que autorizó la existencia de más de una entidad sindical con personería gremial en el sector público, sino que la tendencia era anterior. El aumento de solicitudes y otorgamientos de inscripciones y personerías gremiales entre los trabajadores municipales puede ser interpretado como un indicador de la lógica de agregación territorial en el plano local de este tipo de organizaciones, y vinculado por lo tanto con el crecimiento demográfico urbano. La tendencia de crecimiento desde los años ochenta también se constata para las entidades de trabajadores de Enseñanza e Investigación, que siguen una lógica de agregación territorial similar a la descrita para los municipales.

Por el contrario, el caso inverso se ha presentado en la actividad industrial, en la que se observó una caída de las inscripciones y personerías en la década del noventa y fundamentalmente en los años del nuevo siglo respecto de los ochenta. Cabe conjeturar entonces que, en términos relativos, los trabajadores industriales se han visto “más representados” que los del sector público por las entidades sindicales ya existentes en la industria que siguen una lógica de agregación “vertical” o de rama<sup>22</sup>. Asimismo, la rama de actividad que sobresale entre los nuevos sindicatos industriales es la de Alimentación, un sector económico importante para el sistema productivo del país y cuya expansión ha estado en vinculación con la del mercado externo.

Las diferencias entre el sector público y privado demostradas en la evolución de las representaciones sindicales aquí estudiadas y que, como se mencionó, tienen alguna

<sup>22</sup> Nótese que este artículo es limitado y no avanza sobre las diferentes estrategias que llevan adelante los sindicatos para fortalecer su representatividad frente a los trabajadores.

vinculación con los cambios en la composición de la estructura del empleo y con el crecimiento urbano, son por estos motivos también reconocibles al atender al conflicto laboral. De esta manera, si bien los datos presentados en este estudio no permiten asociar el comportamiento de las inscripciones y las personerías con la dinámica de los conflictos laborales, cabe mencionar que en los últimos años estos han sido más numerosos, con mayor número de huelguistas y más jornadas individuales no trabajadas en el ámbito del sector público que en el sector privado. Además, los conflictos en el sector público se expresaron con más asiduidad por medio de paros y se caracterizaron por ser reivindicaciones de índole salarial<sup>23</sup>. Otro rasgo interesante del conflicto laboral es que el mayor número de huelguistas y capacidad de movilización se comprueba para los conflictos correspondientes al área de Educación, que por lo general sobresale por su visibilidad y repercusión en la opinión pública.

En las páginas precedentes sugerimos el reconocimiento de una tendencia que da cuenta de la configuración de un sistema de relaciones laborales que reflejaría una fluidez institucional a partir de 1983, y fundamentalmente desde 2003, en particular en relación con el otorgamiento de las personerías gremiales, y que contrasta con una interpretación frecuente respecto de esta figura legal que tradicionalmente la asociaba a un instrumento político. Para Abós (1989), que enunciaba esta hipótesis hacia fines de los ochenta, la personería gremial otorgada por el Estado constituía un instrumento de carácter político que cuestionaba la autonomía sindical, ya que cuanto más cercano al poder sindical estaba un gobierno, menos personerías gremiales tendía a otorgar; en tanto que, de acuerdo con esa misma interpretación, los gobiernos antisindicales tendían a buscar la conformación de nuevos sindicatos, debilitando la organización sindical por rama, lo que supuestamente favorecía a un número pequeño de sindicatos que concentraba a la vez un porcentaje elevado de la afiliación total.

A lo largo de este estudio se ha demostrado que la interpretación que alude a la personería gremial como instrumento político no se verifica automáticamente para el período que se abre con la restauración del orden constitucional en 1983. Como se mencionó, el gobierno radical de Raúl Alfonsín extendió, en promedio por años de mandato, menos personerías gremiales que los gobiernos peronistas de Carlos Menem y Néstor Kirchner. En el caso del mandato del último presidente, en sólo cuatro años se aprobaron 106 nuevas personerías gremiales, tratándose además, de un gobierno que ha mantenido un diálogo fluido con los sindicatos y que ha impulsado la centralidad de la negociación colectiva. La afirmación de Abós (1989) es entonces pertinente para dar cuenta del período de los años sesenta del siglo pasado, en el contexto de la proscripción del peronismo, mientras que la hipótesis de la estabilización del sistema de relaciones laborales parece más congruente con el extenso período de gobiernos constitucionales abierto a partir de diciembre de 1983.

<sup>23</sup> En 2006, sobre un total de 1.359 conflictos laborales, 808 correspondieron al sector público y 563 al sector privado. En 2007 se registraron 1.507 conflictos laborales, de los cuales 921 ocurrieron en el ámbito del sector público y 598 en el privado. Finalmente, si se considera el año 2008 (con excepción del mes de diciembre) los datos indican un total de 1.471 conflictos laborales, 899 ocurridos en el sector público y 592 en el sector privado. Considérese que los conflictos laborales públicos-privados fueron sumados por igual a las dos categorías indicadas (fuente: Palomino, 2007b; SSPTyEL).

## ANEXO

### CUADRO A

Otorgamientos definitivos de Inscripción gremial por actividad entre 2003-2008

Actividad/ año resolución	Inscripciones solicitadas entre 2003-2008								Inscripciones solicitadas antes de 2003							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
Estatales	1	8	14	27	16	4	70	36,6	17	13	11	3	4	1	49	31,2
Enseñanza e Investigación	0	3	7	7	3	4	24	12,6	10	7	14	5	0	1	37	23,6
Industria	1	2	2	4	12	2	23	12,0	2	4	5	0	2	0	13	8,3
Transporte	0	2	2	2	3	3	12	6,3	7	2	0	1	0	1	11	7,0
Servicios	0	0	4	3	5	1	13	6,8	0	1	1	0	0	0	2	1,3
Electricidad, Gas, Agua y Saneamiento	0	1	2	1	3	0	7	3,7	1	1	0	0	0	0	2	1
Salud	0	2	0	0	5	0	7	3,7	4	1	0	0	0	0	5	3
Correo y telefonía	0	1	1	1	2	1	6	3,1	0	1	0	0	1	0	2	1,3
Medios de Comunicación y Arte	1	1	1	1	1	0	5	2,6	1	1	0	0	0	0	2	1,3
Petróleo	0	1	1	0	2	1	5	2,6	0	0	0	0	0	0	0	0
Empleados de Farmacia	0	1	2	1	0	1	5	2,6	1	2	2	1	0	0	6	3,8
Obras sociales y mutuales	0	0	2	1	0	1	4	2,1	0	0	0	0	0	0	0	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	1	1	0	1	0	3	1,6	0	1	2	0	1	0	4	2,5
Administración de Edificios	0	0	1	0	1	0	2	1,0	0	1	0	1	0	0	2	1,3
Juegos de Azar	0	1	0	0	0	0	1	0,5	3	2	0	1	0	0	6	3,8
Construcción	1	0	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0
Comercio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	1	2	0	8	5,1
Turismo, Deporte y Recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,6
Otros	0	0	0	2	1	0	3	1,6	3	3	1	0	0	0	7	4,5
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>191</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/MTEySS.

## CUADRO B

Otogamientos de Personerías Gremiales por actividad (2003-2008)

Actividad/ año resolución	Personerías gremiales solicitadas entre 2003-2008								Personerías gremiales solicitadas antes de 2003							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
Estatales	0	2	2	4	4	4	16	31,4	4	9	8	7	6	4	38	46,3
Enseñanza e Investigación	0	0	0	4	6	2	12	23,5	2	1	3	0	2	0	8	9,8
Industria	0	0	1	0	1	3	5	9,8	3	0	2	0	3	0	8	9,8
Comercio	0	0	0	2	0	1	3	5,9	0	2	0	0	1	4	7	8,5
Transporte	0	1	0	0	2	0	3	5,9	2	2	3	1	2	0	10	12,2
Petróleo	0	0	2	0	1	0	3	5,9	1	1	0	0	0	0	2	2,4
Salud	0	0	0	0	2	0	2	3,9	0	0	2	0	1	0	3	3,7
Electricidad, Gas, Agua y Saneamiento	0	0	0	1	1	0	2	3,9	1	1	1	0	0	0	3	3,7
Servicios	0	0	0	1	0	0	1	2,0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	0	0	1	0	1	2,0	0	0	0	0	0	0	0	0
Empleados de Farmacias	0	0	0	1	0	0	1	2,0	0	0	0	0	0	0	0	0
Juegos de Azar	0	0	0	0	1	0	1	2,0	0	0	0	0	0	0	0	0
Correo y Telefonía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1,2
Obras sociales y mutuales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1,2
Administración de Edificios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medios de Comunicación y Arte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Explotación de Minas y Canteras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turismo, Deporte y Recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	1	0	0	1	2,0	0	0	1	0	0	0	1	1,2
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>82</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales/MTEySS.



## BIBLIOGRAFIA

- ABÓS, ÁLVARO 1989 *El modelo sindical argentino: autonomía y Estado* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert).
- Banco Mundial/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2008 *Aportes a una nueva visión de la informalidad en la Argentina* (Buenos Aires: BM/MTEySS).
- DEL CAMPO, HUGO 2005 *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- DOYON, LOUISE M. 2006 *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- ETCHEMENDY, S. Y COLLIER, R. 2007 "Down but not out: union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007)" en *Politics & Society*, Vol. 35, Nº 3, septiembre.
- FELDER, RUTH 2007 "Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del Estado en Argentina" en Fernández, Arturo (ed.) *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana* (Buenos Aires: Prometeo).
- GODIO, JULIO 2000 *Historia del movimiento obrero argentino 1870-2000* (Buenos Aires: Corregidor) Tomo 2.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos "Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008 (EPH)". Información de Prensa. En: [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
- MARSHALL, A. 2007 "Afiliación sindical e instituciones del trabajo" en *Revista ASET*, Nº 25, Número Especial Aniversario.
- MARSHALL, A. Y GROISMAN, F. 2005 "Sindicalización en la Argentina: análisis desde la perspectiva de los determinantes de la afiliación individual", 7º Congreso de la Asociación de Especialistas del Trabajo, CD-Rom.
- MTEySS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2007 *Trabajo, ocupación y empleo Nº 7. Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido* (Buenos Aires: MTEySS).
- NOVICK, M. Y PALOMINO, H. 2007 *Estructura productiva y empleo: un enfoque transversal* (Buenos Aires: MTEySS).
- PALOMINO, H. 2007a "Transiciones del empleo en Argentina: del 'régimen de precarización' a un 'régimen de regulación' del trabajo". Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo (ALAST). Montevideo.
- PALOMINO, H. 2007b "Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: los conflictos laborales en la Argentina 2006-2007" en *Trabajo, ocupación y empleo Nº 7. Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido* (Buenos Aires: MTEySS).
- PALOMINO, H. 2008a "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación" en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 13, No 19.
- PALOMINO, H. 2008b "El fortalecimiento actual del sistema de relaciones laborales: sus límites y potencialidades" (Buenos Aires: MTEySS)
- SVAMPA, MARISTELLA 2008 *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. (Buenos Aires: Siglo XXI).
- TORRE, JUAN CARLOS 2004 *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- TRAJTEMBERG, DAVID; SENÉN GONZÁLEZ, CECILIA Y MEDWID, BÁRBARA 2008 "La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL" en *Trabajo, ocupación y empleo Nº 8* (Buenos Aires: MTEySS).
- TRAJTEMBERG, DAVID; VARELA, HERNÁN; MEDWID, BÁRBARA Y SENÉN GONZÁLEZ, CECILIA 2007 "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad" en *Trabajo, ocupación y empleo Nº 6. Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social* (Buenos Aires: MTEySS).
- VISSER, JELLE 2006 "Union membership statistics in 24 countries" *Monthly Labour Review Online*, Vol 129, Nº 1.



## INTRODUCCIÓN

El siguiente informe constituye un adelanto que presenta aspectos relevantes de la Encuesta de Remuneraciones (ER), que desde el IV trimestre de 2006 forma parte integrante del operativo regular de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

En el curso del corriente año se han resuelto los principales problemas de representatividad estadística y se ha llegado a madurar y decantar criterios sobre el conjunto de variables que pueden ser recogidas con suficiente confiabilidad y que son relevantes para el análisis del mercado de trabajo, junto con los indicadores de empleo, que han sido hasta ahora los temas predominantes de la EIL. En la actualidad, se dispone de información sobre el salario provista por dicha fuente durante seis trimestres seguidos (IV-2006 a II-2008), los dos últimos de reciente relevamiento. Asimismo, en la preparación de la Encuesta de Remuneraciones se han desarrollado diversas actividades relacionadas con su diseño (discusión metodológica, preparación y pruebas del formulario, selección de la muestra y experiencias de campo); y con los primeros resultados, aún preliminares, se han efectuado comparaciones con otras fuentes estadísticas sobre el tema.

Se ha creído conveniente hacer un adelanto de algunos de estos avances antes de presentar los resultados consolidados de la Encuesta de Remuneraciones, para dar a conocer parte del esfuerzo volcado desde hace algunos años en la preparación de un operativo tan complejo y en temas tan sensibles como el de los salarios y el costo laboral. En este documento se presentan tres aspectos principales.

El primero describe las características generales del Capítulo dedicado a las Remuneraciones de la EIL (ER-EIL) y destaca los principales aportes a la información sobre sueldos y salarios que hará el nuevo operativo. En el país hay varias encuestas que abordan el tema salarial, aunque lo hacen con distintas perspectivas y utilizan unidades de referencia diferentes (hogares o empresas). La ER-EIL releva datos suministrados por las empresas. Comparada con otras fuentes que recogen salarios de similar origen, se aprecian los nuevos temas que aquella aportará al conocimiento y que pueden ser de interés para hacedores de políticas, partes de la negociación colectiva o investigadores del mercado laboral. Estas novedades constituyen respuestas a previas inquietudes sobre carencias de la información que se han vuelto más críticas con la reactivación de

\* Estudio realizado por Héctor Szretter, consultor de la Subsecretaría de programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se contó con la elaboración en la información estadística de Fabián Berhó y Julio Zelarayan para la Encuesta de Indicadores Laborales, y de Sofía Rojo y Victoria Castillo para el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

la negociación colectiva, las preocupaciones por las condiciones sociales de la población que dependen del salario y los desafíos respecto a la competitividad de sectores económicos crecientemente expuestos a la competencia externa.

En segundo lugar, se efectúa un análisis de carácter empírico en el que se comparan las primeras cifras recogidas (entre IV-2006 hasta IV-2007) por la ER-EIL con otras fuentes estadísticas. Dichas comparaciones, considerando sólo los atributos más generales de las empresas (rama de actividad y localización), comunes a esas fuentes, permitieron ponderar los resultados y apreciar la aproximación de las estimaciones, e incluso sugerir diversos ajustes a ser incorporados a la ER-EIL. Debido al voluminoso material numérico y gráfico, así como a la difícil lectura de su seguimiento, se presenta un resumen con las principales conclusiones.

Finalmente, este informe se completa con un tratamiento metodológico y conceptual sobre el salario y el costo laboral. Teniendo en cuenta la complejidad del tema y algunas dificultades terminológicas que deben salvarse en mediciones estadísticas, se consideró necesario despejar dudas y precisar los conceptos que se utilizan, en particular con respecto a los componentes del salario y del costo laboral y a sus relaciones, que es uno de los temas en los que se presentan mayores riesgos de confusión. Si bien estos temas se traducirán en sólo un par de cuadros de la encuesta, en rigor, organizan y estructuran a gran parte del operativo.

## **1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y APORTES DE LA ENCUESTA DE REMUNERACIONES**

### **1.1. Características de la Encuesta de Remuneraciones**

La Encuesta de Remuneraciones (ER-EIL) se realiza desde el mes de octubre de 2006 dentro del programa de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). La ER surge paralelamente a, y como consecuencia de, las reformulaciones experimentadas por la EIL entre 2005 y 2006, con miras a alcanzar una mayor amplitud y precisión en sus temáticas. En este sentido, la ER-EIL ha logrado aportar un importante caudal de información en cuanto a las distintas ocupaciones y capacidades (jerarquías, calificación, etc.) empleadas en el sector privado, insumos indispensables para generar la nueva información sobre salarios.

Los objetivos de la ER-EIL son obtener información salarial de trabajadores y captar el nivel y cambios de las remuneraciones del trabajo y del costo laboral según diversos atributos de las empresas, las ocupaciones y los trabajadores. Los indicadores que se relevan, aparte de su interés intrínseco para su difusión pública y para los análisis y estudios que se realicen en el ámbito oficial y privado, servirán como insumo de gestión del MTEySS para las negociaciones colectivas y las partes involucradas en ellas.

La muestra de empresas de la ER-EIL es la misma que la de la EIL y su tamaño está definido por el de esta última, es decir, en términos trimestrales: alrededor de 800 empresas en el Gran Buenos Aires y 200 para los aglomerados del interior del país (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran Tucumán). La muestra tiene una distribución mensual: un tercio del total ingresa cada mes a la muestra de la ER-EIL, completando dicho total en el trimestre. De este modo, por trimestre se relevan unos

## CUADRO 1

Ficha técnica de la Encuesta de Remuneraciones (ER-EIL)

Conceptos	IV Trimestre 2007	
	Muestra	Universo
<b>Empresas</b>	<b>1.089</b>	<b>52.488</b>
<b>Total de trabajadores</b>	<b>4.361</b>	<b>2.319.189</b>
Industria manufacturera	904	559.029
Construcción	541	206.828
Comercio, restaurantes y hoteles	999	446.358
Transporte, telecomunicaciones y almacenaje	353	225.219
Servicios financieros y prestados a las empresas	566	380.421
Servicios sociales básicos y prestados a las personas	998	501.331

Fuente: ER-EIL (DGEyEL).

4.300 puestos de trabajo que representan un universo de 2,3 millones de trabajadores. En el Cuadro 1 se presenta la ficha técnica de la encuesta con más detalles. En el Anexo 1 se detalla el formulario de la encuesta.

La cobertura sectorial comprende a todas las ramas de actividad, con excepción de las actividades primarias, justamente por ser una encuesta que se releva en las grandes zonas urbanas del país. La ER-EIL releva a empresas privadas con diez o más trabajadores –que, como se dijo, forman parte de la muestra de la EIL– y se extrae de las empresas registradas en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

La encuesta se efectúa en una muestra probabilística y estratificada de asalariados, combinando tres etapas de selección: de empresas; de ocupaciones categorizadas según calificación y sexo dentro de aquellas; y dentro de cada ocupación seleccionada, de entre 1 a 4 ocupados, según la cantidad de asalariados de la empresa. La muestra se pondera en el período base, como el producto de los factores de expansión de las tres etapas (incluida la no respuesta), multiplicados, a su vez, por otro factor que es un ajuste a la estructura de ocupaciones por rama de actividad.

El personal comprendido en la ER-EIL abarca los diversos puestos, calificaciones y jerarquías que son típicas de las empresas, incluyendo a profesionales, técnicos y jefes intermedios, aunque los gerentes y directivos superiores quedan excluidos del cómputo, debido a su especial posición en las empresas, la naturaleza de su retribución y sus montos, habitualmente muy elevados. La información de salarios se recoge para cada una de estas categorías, manteniendo la representatividad estadística en cada grupo de calificaciones. Por esta peculiaridad del relevamiento, como norma de resguardo de errores de

medición, se excluyen a los que trabajan menos de 20 horas al mes y a los que se ubican en el 5% de los extremos de ingresos mayores y menores en cada calificación.

## 1.2. Novedades de la Encuesta de Remuneraciones de la EIL

La información que recoge la ER-EIL corresponde a los salarios y otros conceptos que declaran las empresas integrantes de la muestra. De la consideración del amplio número de variables y de atributos que se recogen, y cuyo detalle se expondrá en la próxima publicación de los datos de la encuesta, se destacan, aunque con diversa significación, varios nuevos aportes a la estadística de salarios del país proveniente de este tipo de fuentes.

Una primera novedad de la ER-EIL, en términos más generales, es que contiene información de salarios por atributos personales y ocupacionales en forma *simultánea* y más o menos equilibrada entre ambos tipos de características, además de las que resultan de las empresas<sup>1</sup>.

En forma más específica resaltan otros siete aspectos que se tratarían por primera vez en este tipo de estadísticas de salarios. En primer lugar, la incorporación de preguntas sobre el *sexo*, prácticamente inexistente en las fuentes originadas en empresas, permitirá construir series de diversos conceptos salariales por género, seguir la evolución de los respectivos diferenciales y asociarlos con otros atributos importantes de la producción. En segundo lugar, la pregunta sobre *cobertura de convenio colectivo* incorpora también un tema inédito, que será de mucha utilidad para el MTEySS y para los actores de la negociación colectiva.

Dos novedades en la información se agregan al considerar el salario por ocupaciones o grupos de ocupaciones específicos, temas a los que se ha prestado mucha atención y tiempo. Por una parte, se procesarán los salarios *por grupos de jerarquía y calificación del puesto por rama de actividad de la empresa*. La constitución de los mismos ha seguido dos etapas. Primero, han sido definidos de un modo especial, con criterios que resumen tres dimensiones: el *tipo de ocupación, la jerarquía y la calificación de las tareas*. Segundo, dichos grupos de ocupación se tratan en forma conjunta con la *rama de actividad*. Resultan de estas combinaciones cuatro grupos principales: jefes intermedios, profesionales y técnicos; personal administrativo; trabajadores de la actividad principal; y personal de actividades conexas a la principal. Se prevé una apertura entre calificados y no calificados para los trabajadores de la actividad principal.

Por otra parte, se proyecta relevar el salario de *ocupaciones o grupos de ocupaciones seleccionadas*. Se trataría de las más representativas, en el sentido de ser las más frecuentes en los grupos de ocupación y, como ocurre con la clasificación anterior, cuya información sea confiable estadísticamente (número de asalariados, distribución en empresas, desvío y coeficiente de variación). En principio, se seleccionaron 25 ocupaciones o grupos específicos de ocupaciones<sup>2</sup>.

Ambas informaciones (de concretarse la segunda) serán totalmente nuevas y partes significativas de la ER-EIL. Permitirán seguir la evolución de los salarios de trabajadores

<sup>1</sup> Las encuestas a empresas, al responder sobre nóminas o total del personal, sin profundizar en atributos más específicos, suelen no tener mayor cobertura de aspectos personales que acompañen a los ocupacionales y productivos que son dominantes. A su vez, estadísticas como la EPH, que tienen como unidad de información al hogar y consultan a las personas, tienen pocas posibilidades de indagar sobre aspectos productivos.

<sup>2</sup> Aún resta definir algunos aspectos para decidir sobre su procesamiento.

de dispares calificaciones y responsabilidades laborales, que pueden servir como puestos “testigos” en las negociaciones salariales.

Una quinta nueva dimensión que se introducirá es el cómputo para los distintos conceptos salariales (y el costo laboral) de sendas series de *retribuciones por hora trabajada* (en rigor, por hora pagada) en las diferentes ramas de actividad y según otros atributos, lo que representa también una novedad en la estadística argentina, ya que hasta ahora existe una información de este tipo, pero sólo limitada para la industria manufacturera.

Finalmente, cierran este recuento dos temas que se abordan también por primera vez en la estadística habitual y sobre los que se hará amplia referencia en el apartado 3. Por un lado, la información sobre el *costo laboral* que efectivamente afrontan las empresas por su personal. Como se propone que esta información se presente en términos de su *composición porcentual* en cada período, y al ser el salario parte importante del mismo, resultará de tal enfoque, por el otro lado, la *desagregación del propio salario*, también prácticamente inédita<sup>3</sup>. Se tendrá así, primero, la estructura del *salario remunerativo* (salario normal, horas extras, premios dentro y fuera de convenio) y pagos en tiempo no trabajado (feriados, licencias, vacaciones), y después, acompañando a dicho salario, los conceptos *no remunerativos* (las sumas así definidas, *tickets*, pagos por suspensiones)<sup>4</sup>. Ambos integran *el salario total*.

A su vez, también se dispondrá del peso porcentual de los principales *ítems de costo laboral* indirecto (contribuciones patronales, ART, seguros y otros costos laborales no salariales). Serán cifras de pagos efectivos que enfrentan las empresas en cada rama de actividad por ocupado (siendo posible computarlo por hora trabajada). Hasta ahora, sólo se dispone de datos del costo laboral que resultan de estimaciones *ad hoc*, con cifras de contribuciones imputadas sobre los salarios, y sólo para la industria manufacturera.

Como se observa en la anterior enumeración, son muchos, aunque de variada importancia, los nuevos aportes que introducirá la Encuesta de Remuneraciones, salvando así gran parte de las carencias que existen actualmente y habilitando campos para investigaciones de base cuantitativa que también se realizan en otros países con estadísticas más completas.

Por cierto, el nivel de detalle con que se puede abrir alguna de estas variables y sus cruces con otras para componer atributos complejos, normalmente de alto poder analítico, depende de que se alcancen valores críticos de los coeficientes de variación y de otras pruebas estadísticas, para validar y extender a la población de referencia la información que se recoge de una muestra de empresas y de trabajadores. De allí que el grado de apertura de las variables y la selección de los cuadros que se publiquen requieren de un estudio previo cuidadoso y de procedimientos que conduzcan a niveles de confiabilidad aceptables para los potenciales usuarios de la información. Por esta razón, se recomienda seguir algunos pasos antes de decidir sobre los restantes cuadros a publicar, además de los que se refieren a las variables más agregadas.

En primer lugar y ahora que se dispone de un serie más larga de datos y de mayor

<sup>3</sup> La Encuesta Industrial Mensual pregunta sobre la composición del salario, pero no ha publicado sus resultados. Un procesamiento especial de dicha encuesta permitió componer un cuadro para el período 1990-1995 que se presenta en Donza, E.; Szretter, H. y Trajtemberg, D., 2003 “Formas de determinación del salario”, Proyecto OIT/PNUD, mimeo. El diseño del cuadro es similar al que se encuentra en el Anexo 3.

<sup>4</sup> Los *tickets* han cambiado su carácter en 2008.

experiencia en su procesamiento, se debería efectuar un último análisis de confiabilidad de la información desagregada, en particular de los cruces de variables, para seleccionar la que se prevé publicar, incluyendo una decisión sobre la forma en que se efectuará (valores nominales, números índices, porcentajes). En segundo lugar, promover una o un par de reuniones de carácter técnico para considerar este tema y los relacionados, extendidas también a especialistas de otros Ministerios, de entidades académicas interesadas, de partes de la negociación colectiva e, incluso, de la OIT y la CEPAL que pueden aportar una experiencia internacional valiosa. Además de contribuir al conocimiento, tales encuentros darán respaldo técnico y adecuada difusión en el ambiente especializado que pueden ser indispensables para el uso de esta nueva información sobre salarios.

Finalmente, se recomienda seguir una estrategia de avances paulatinos con la comunicación, comenzando con las variables más agregadas para continuar con los niveles de mayor detalle y los cruces de variables, después de aprender con la experiencia y probar las cifras ante diversas contingencias, proceso en el que puede jugar un papel destacado la propia utilización de ellas en estudios internos del Ministerio que cabría promover.

## **2. CONCEPTOS SOBRE EL SALARIO Y EL COSTO LABORAL**

Para mediciones estadísticas, es necesario definir los conceptos del modo más preciso posible; más aún en este caso donde, pese a la simplicidad aparente de los términos por su uso cotidiano, se presentan fuertes dificultades terminológicas y de contenido, que se irán haciendo más nítidas a medida que se profundice en ellas. En particular ello se hace indispensable con respecto a las definiciones de salarios y el ordenamiento de los componentes del costo laboral.

La terminología que se desarrolla en las aplicaciones legales no es unívoca en esta materia y no se corresponde necesariamente con la que se utiliza en enfoques económicos, que tampoco son tan precisos. Ocurre también que con un par de términos (salario, remuneración) se deben registrar diferentes situaciones laborales y de la seguridad social y muchas veces no queda clara la variable de referencia o de base; más aún al presentar la información en forma de proporciones o porcentajes, como habitualmente se hace.

Al final de este apartado se presenta un esquema comprensivo y dos cuadros, uno de incidencia relativa de cada componente sobre el salario, y otro de estructura porcentual del salario y del costo laboral. Ambos integrarán los cuadros que se publicarán del Capítulo de Remuneraciones de la EIL.

### **2.1. Salario total, conceptos remuneratorios y no remuneratorios**

Nuestra legislación laboral y de seguridad social presenta, en rigor, una doble definición del salario, una más amplia y otra más restringida, pero sin mantener distinciones sistemáticas en el uso de esa palabra, o de otras semejantes, como sueldos, remuneraciones o retribuciones que se utilizan, en general, como sinónimos. Si bien se pueden usar diferentes unidades de tiempo para definir al salario, se lo considerará primariamente como un importe por mes, entendiendo que es el monto *devengado* en dicho período de referencia.



### 2.1.1. Salario total o remuneración de la LCT (incluye beneficios y sumas no contributivas)

En la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, arts. 103 a 115), bajo el título “Remuneración del trabajador” y el capítulo denominado “Del sueldo o salario en general”, se establece un criterio *amplio* de salario, entendiendo por tal “la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo”. Dicha remuneración no podrá ser inferior al salario mínimo vital y móvil o a la pactada por el convenio colectivo respectivo, y debe ser abonada por el empleador por el mero hecho de haber puesto el trabajador su fuerza de trabajo a disposición de aquel, aunque no haya prestado efectivamente servicios en el período correspondiente.

Es el concepto más general de salario, que incluye todo pago como compensación del trabajo a efectuar voluntariamente para el empleador, con fines productivos y en relación de dependencia (en el sentido definido). Incluye, por tanto, retribuciones computadas por tiempo (hora, jornada, mes) o por resultados (por unidad de obra o premios, garantizando una dación suficiente de trabajo), pagos que compensan tiempo trabajado o bonificaciones en tiempo no trabajado dentro de la relación laboral, en efectivo o en especie. En particular, incluye pagos de carácter no remunerativo – hoy muy frecuentes – sobre los que no se aplican contribuciones del empleador y ni aportes del trabajador a la seguridad social, por lo menos en forma no plena, como sí ocurre con las retribuciones remunerativas. Para evitar confusiones terminológicas, convendría llamar a esas sumas “no contributivas”, salvando así la relativa incongruencia de llamar “remuneración” justamente al importe que aquellas integran, junto con el salario.

### 2.1.2. Salario sujeto a contribuciones de la seguridad social (sólo conceptos remunerativos o contributivos)

El concepto de salario que define el régimen de Seguridad Social (SIJP, Ley 24.241, arts. 6 y 7) es *más restringido o taxativo*, justamente teniendo en cuenta sus implicancias recaudatorias, esto es, semejantes en este aspecto a materias fiscales en las que se debe precisar el importe base de cálculo y las alícuotas que se aplican. Desde esta perspectiva, el salario o sueldo es todo ingreso que perciba el trabajador en dinero o susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución, compensación, o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorario, propina (de carácter habitual), gratificaciones y adicionales habituales y regulares, viáticos y gastos de representación (excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por comprobantes) y toda otra retribución percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia. Incluye comisiones sobre ventas, habilitaciones y participación en las ganancias netas.

Quedan *fuera de su definición las sumas no remunerativas*, entendiendo por estas las que no están sujetas a contribución del empleador o aporte del trabajador para la seguridad social<sup>5</sup>. Se excluyen las asignaciones familiares (por hijo, escolaridad o licencia maternal); las indemnizaciones por extinción del contrato laboral (y el monto de gratificaciones por esta causa que excedan pagos habituales), por vacaciones no

<sup>5</sup> En muchos convenios colectivos se establecen sumas no remunerativas, con la aclaración de que sobre ellas se deben hacer aportes y contribuciones sólo para las obras sociales, así como en unos pocos se consideran para el cómputo de la indemnización por despido o un tratamiento compensatorio para el pago del aguinaldo.

gozadas y por incapacidad permanente provocada por infortunio laboral; las becas y las prestaciones por desempleo. Respecto a los pagos en especie, sólo se imputan los que no superen el 20% de la remuneración total; y son no remunerativos: la provisión de indumentaria y equipo de uso exclusivo en el trabajo, los servicios de comedor en la empresa, los vales de almuerzo hasta un tope diario y canastas de alimentos, hasta topes máximos (20% de la remuneración para trabajadores convenidos y 10% para los que no lo son). También son beneficios no remunerativos, siempre que estén documentados, los reintegros de medicamentos, gastos médicos y odontológicos asumidos por el empleador; los reintegros de gastos de guardería o sala maternal (con hijos de hasta seis años), cuando la empresa no tuviese esas instalaciones; la provisión de útiles escolares y guardapolvos; el pago de cursos de capacitación o de especialización; y los gastos de sepelio de familiares a cargo del trabajador.

En resumen: se tendrá un importe mensual (o computado de esta forma) de carácter *remunerativo* (sujeto en forma plena a las contribuciones patronales y los aportes del trabajador), que se llamará simplemente *salario o sueldo*, y que incluye los conceptos que corresponden al régimen de seguridad social<sup>6</sup>. Comprende todos los ítems en tiempo trabajado (horas normales y horas extras, antigüedad, comisiones, premios de CCT y premios fuera de CCT) y las bonificaciones en tiempo no trabajado, legales y convencionales (feriados y licencias por accidente y enfermedad laboral, por estudios, por nacimiento de hijos, por casamiento, por fallecimiento de familiares, por actividad sindical y otros, así como las vacaciones y pagos adicionales en el período en que se toman). En términos anuales, la remuneración incluye también el aguinaldo que se paga por mitades, dos veces al año<sup>7</sup>.

La diferencia cuantitativa entre las dos versiones de salario consiste en las *sumas no remunerativas y otros beneficios sociales*, que incluyen los restantes pagos enumerados por la legislación como beneficios sobre los que no recaen las contribuciones y aportes a la seguridad social en forma plena. Al añadir estas cifras al importe anterior resulta el *salario total o remuneración (incluye sumas no contributivas)* o Salario de la LCT, que es el concepto más amplio de retribución.

### 2.1.3. Salario normal y permanente

El *salario normal y permanente* es un concepto más parecido al de “tasa o tarifa salarial”, o “precio” de la fuerza de trabajo, que representa el pago más directamente relacionado con la utilización general y habitual de la mano de obra, especificado para una jornada “normal”, sin horas extras ni tampoco jornadas parciales, y sin pagos en tiempo no trabajado (sin pagos por feriado, vacaciones, licencias, suspensión y similares) así como sin

<sup>6</sup> En forma sintética, podría ser llamado Salario SIJP, para distinguirlo del Salario LCT, es decir, de la Ley de Contrato de Trabajo.

<sup>7</sup> Para evitar confusiones en la respuesta de las empresas a la EIL, se excluye en forma expresa al aguinaldo de la información sobre salarios. También se excluyen los pagos que efectúan las empresas por asignaciones familiares a los beneficiarios (trabajadores con hijos menores o discapacitados a su cargo, mujeres durante la licencia por maternidad), ya que *no* constituyen salario y se financian por un sistema compensatorio propio, originado en la respectiva contribución patronal que se aplica sobre todos los salarios de trabajadores, tengan o no hijos, sean o no beneficiarios potenciales. Se excluye también todo pago por indemnizaciones que, además de no ser remuneración, podría por su monto distorsionar mucho las cifras declaradas en un mes determinado.

contar los premios sujetos a normas de rendimiento (productividad, calidad, y otros) o de cumplimiento de condiciones (presentismo, puntualidad, etc.). Comparado con los anteriores, es el concepto más restringido de retribución y también lo es en sentido cuantitativo. Puede ser entendido como una retribución básica por el uso de la fuerza de trabajo, aunque al ser computado como un cociente entre el total de pagos por este concepto en un mes y el total de trabajadores, su importe se verá afectado por la composición del empleo y sus cambios, no siendo estrictamente una “tarifa” salarial.

El salario normal y permanente, recogido también por la EIL, guarda con los anteriores una relación de cobertura y de magnitud, lo que permite establecer un ordenamiento entre ellos que clarifica sus respectivos ámbitos. Desde este modo, el salario *normal*, de carácter más restringido, aparecerá como un componente del *salario remunerativo*, sujeto a contribuciones y con más razón del concepto más amplio del *salario total o remuneración* (incluidas las sumas no contributivas). Como concepto todavía más amplio que los mencionados, se ubicará el costo laboral por unidad de trabajo, que será abordado en el punto 2.4 de este apartado. Antes de ello, y como una cierta digresión, conviene hacer referencia a un par de dimensiones que también influyen en los montos de las retribuciones y que es necesario tener claras en las mediciones. Estas se refieren a los conceptos brutos y netos, así como a la dimensión de tiempo en que se estipula el salario (hora, mes, año), y pueden verse en los puntos 2 y 3 de este apartado.

## 2.2. Salario bruto y neto

Todos los conceptos de salario que se recogen en la ER-EIL son de carácter *bruto*, es decir, importes que se computan antes de que se apliquen descuentos por aportes del trabajador a la seguridad social (incluidas obras sociales) u otras deducciones legales (retenciones por el impuesto a las ganancias) o de tipo convencional (aportes por seguro de vida adicional, cuotas solidarias). Dichos salarios se transforman en *salario neto* cuando al importe bruto se lo reduce con esos aportes, deducciones o cuotas. A su vez, como sobre las sumas no remunerativas o no contributivas no corresponde, en general, adicionar contribuciones patronales ni deducir los aportes personales del trabajador, tales importes son, por definición, brutos y netos al mismo tiempo.

Debido a que la información de la ER-EIL se recoge desde las empresas, la información obtenida expresa el punto de vista del empleador y no contiene datos suficientes para efectuar estimaciones directas de este ingreso. En rigor, sería necesario considerar dos conceptos: primero, el *salario neto* (después de las deducciones mencionadas); segundo, el importe que resulta de sumar al anterior las *asignaciones familiares cobradas* por hijo, y que conforma el *ingreso de bolsillo*, disponible para el consumo. No obstante, para hacer este cómputo son necesarios datos sobre asignaciones pagadas las que, según la normativa legal, paulatinamente dejan de estar a cargo del empleador y en forma creciente son de pago directo por el sistema de seguridad social. Asimismo, se requiere de cifras sobre las retenciones del impuesto a las ganancias, de importes muy variables para cada trabajador. También se precisa el monto de los aportes personales, lo que no sería difícil de registrar porque las empresas los retienen y declaran. Por la complejidad del relevamiento, estos aspectos no se cubren en la ER-EIL (ver Anexo 2 para un mayor detalle sobre el ingreso neto).

### 2.3. Salario mensual y por hora trabajada o pagada

El salario, en sus diferentes versiones, puede ser pagado o referido a diferentes unidades de tiempo (hora, día, semana, quincena, mes, e incluso temporada, plazo fijo y año). En las modalidades que se apliquen, se puede, de todos modos, presentar la información mensual (la forma más frecuente de cómputo) como lo hará la ER-EIL en sus cuadros principales. La información de base anual puede tener significación por el efecto del pago del Sueldo Anual Complementario (SAC), así como pagos de plus por vacaciones y de primas en diferentes momentos del año. Sin embargo, la información de la ER-EIL no computa el pago de aguinaldo, para evitar la fuerte estacionalidad que introduce. La carencia deliberada de este componente de los ingresos y costos del trabajo deberá ser tenida en cuenta en los estudios que deban incluirlo.

La ER-EIL dispondrá de datos sobre horas trabajadas por el personal (en rigor, ya los dispone desde hace tiempo en su informe habitual sobre empleo como índice global). Con ellos puede expresar las tres versiones del salario antes mencionadas en importes por hora. Aunque en la práctica no se paguen de este modo, sino en una porción del empleo total, su traducción a cifras horarias serviría para comparaciones más homogéneas en el espacio (con otras regiones o países, entre ramas) o en el tiempo, independizando el cambio del salario medio de gran parte del efecto del cambio de las horas trabajadas, que simultáneamente puede estar ocurriendo.

El cómputo y las comparaciones con otras fuentes pueden ser complejos, debiéndose precisar si se trata de salarios por hora trabajada o por hora pagada, ya que hay diferencias entre ambos. En algunas encuestas (la Encuesta Industrial Mensual del INDEC, por ejemplo), el salario horario se integra por conceptos de pagos estrictos en el tiempo trabajado, pero no se incluyen los pagos en tiempo no trabajado (feriados, licencias, vacaciones). Hay por tanto una diferencia de importes horarios, entre el monto que resulta de dividir el salario por ocupado de dicha fuente (incluye pagos en tiempo no trabajado, como la ER-EIL) por las horas trabajadas y el importe que la misma encuesta publica como salario por hora (que no los incluye). Este último es de cuantía inferior al primero; por lo tanto, no son sencillas las traducciones directas de cifras mensuales y horarias, tanto de salario como de costo laboral. Este es un aspecto que deberá ser precisado en los datos de la ER-EIL (tema que no ha merecido mayores observaciones respecto a aquella fuente)<sup>8</sup>.

### 2.4. Costo laboral por unidad de trabajo (ocupado u hora)

El último concepto que se utiliza es el *costo laboral*. Como su nombre lo indica, está mirado desde el ángulo de la empresa, la que además del salario (más adelante se explicitan con mayor detalle las relaciones entre las versiones de este) enfrenta otros costos laborales, llamados *costos laborales indirectos* o, con alguna imprecisión, *no salariales* (para diferenciarlos del directo o salario)<sup>9</sup>. Este costo indirecto se integra por: las contribuciones a la seguridad social y las obras sociales a cargo de la empresa; las contribuciones patronales establecidas por convenios colectivos de trabajo; las cuotas

<sup>8</sup> Se agrega el Anexo 3 para facilitar el tratamiento en valores horarios.

<sup>9</sup> Al considerar el costo anual, se incluye el SAC, que es un salario, aunque diferido y sobre el que se aplican las contribuciones del empleador, al igual que sobre el plus de vacaciones.

de seguros y por riesgos del trabajo (ART) y otros costos de esta naturaleza, en general proporcionales al salario mensual o corriente<sup>10</sup>.

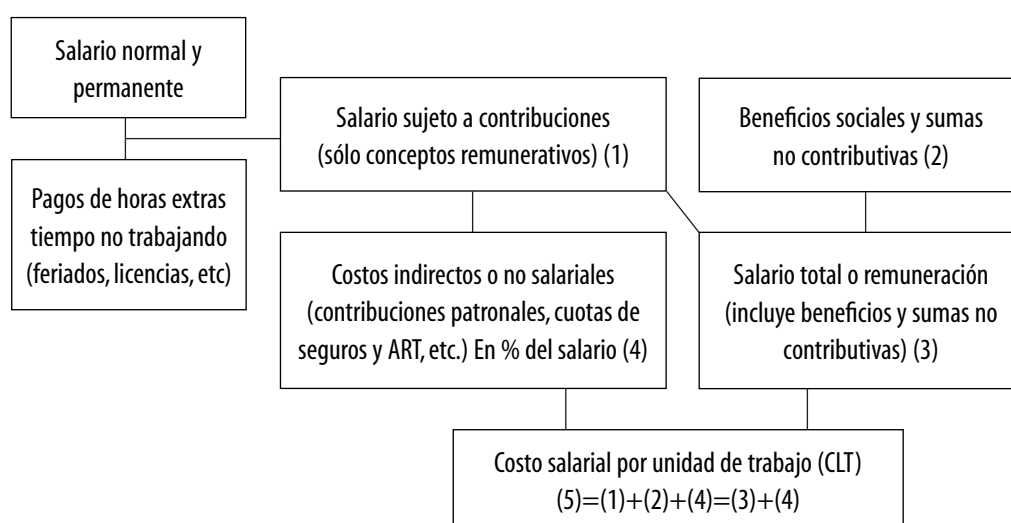
En la perspectiva de determinar el costo laboral, es indudable que este debe incluir todos los componentes del salario llegando a la versión más amplia del mismo, ya que la empresa no sólo paga el salario *normal*, sino también los otros ítems que se agregan (horas extras, pagos en tiempo no trabajado) para determinar el *salario remunerativo* o sujeto a contribuciones, y más aún, las sumas no contributivas y beneficios corrientes que integran el *salario total o remuneración*.

Sin embargo, cuando se computa el costo laboral, y más cuando se lo expresa en términos relativos, como porcentajes, parece apropiado y claro referirlo, en primera instancia, al *salario remunerativo* o sujeto a contribuciones, ya que este constituye la base de cómputo de todos los restantes componentes que, en general, se van agregando en proporción a este importe. Las alícuotas legales de contribuciones (y aportes) están establecidas sobre esa base; los pagos diferidos en el año como aguinaldo y vacaciones tienen a dicho importe como referencia; las cuotas de riesgos del trabajo y las cuotas sindicales, así como otras contribuciones convenidas, se computan de igual modo, y finalmente, aquel monto es la cifra sobre la cual, en forma acumulada, se calculan las indemnizaciones por despido y a la que hacen referencia diversos institutos laborales.

El siguiente *esquema* permite efectuar dos lecturas útiles. Leído de arriba hacia abajo, representa las relaciones entre las variables mencionadas en el orden en que se van determinando, poniendo como eje de la comparación al salario remunerativo, base del cálculo de los restantes ítems. En esta perspectiva, se expresa cada concepto en porcentaje del *salario*, sujeto a contribuciones (asignando a este el valor 100), reflejando su *incidencia* relativa sobre el mismo.

### FIGURA 1

Esquema del salario y del costo laboral: incidencia y composición porcentual



<sup>10</sup> De casi nulo efecto, hay algunos costos fijos por trabajador, como el seguro de vida y una ínfima porción de la cuota de las ART.

A su vez, el mismo esquema, ahora leído de abajo hacia arriba, representa la *composición* porcentual del *costo laboral* en sus principales componentes.

Con estos conceptos y ordenamientos se han construido los cuadros 2 y 3 que se acompañan (y que se recogen en la Encuesta de Remuneraciones de la EIL).

## CUADRO 2

Salario y costo laboral mensual por ocupado, según rama de actividad económica. Incidencia porcentual sobre el salario mensual remunerativo

Conceptos	En % del salario	
	IV-2006	IV-2007
<b>1) Salario por ocupado, sujeto a contribuciones</b>	100,0	100,0
a) En tiempo trabajado	96,0	96,0
Normal y permanente	74,8	78,9
Horas extraordinarias	2,5	2,3
Antigüedad	4,0	3,7
Comisiones	4,7	1,1
Premios y bonificaciones de convenio	4,2	4,6
Premios y bonificaciones fuera de convenio	1,9	2,5
Otros componentes remunerativos*	3,8	2,7
b) Bonificaciones en tiempo no trabajado	4,0	4,2
Feriados trabajados	0,7	0,3
Feriados no trabajados	0,7	0,6
Licencia por enfermedad y/o accidentes	0,9	1,1
Vacaciones	1,7	1,8
Otras licencias	0,1	0,3
<b>2) Pagos por conceptos no remunerativos</b>	8,5	9,9
Tickets	3,7	3,6
Suspensiones	0,0	0,1
Otros montos no remunerativos	4,8	6,2
<b>3) Salario total o remuneración (incluye sumas no contributivas) (1+2)</b>	108,5	109,9
<b>4) Costos laborales indirectos o no salariales</b>	28,6	28,7
Contribuciones patronales a la seguridad social	24,3	23,0
Contribuciones por convenio colectivo	1,3	1,4
ART y seguro de vida	2,1	3,1
Aporte patronal Ley 22.250 (sólo construcción)	0,3	0,4
Otros costos laborales	0,6	0,8
<b>5) Costo laboral total (por ocupado) (1+2+4)</b>	137,1	138,6

Fuente: Elaboración propia, con cifras de la ER-EIL.

**CUADRO 3**

Salario y costo laboral mensual por ocupado, según rama de actividad económica. Composición porcentual del costo laboral mensual

Conceptos	En % del costo laboral	
	IV-2006	IV-2007
<b>1) Salario por ocupado, sujeto a contribuciones</b>	<b>72,9</b>	<b>72,2</b>
a) En tiempo trabajado	70,0	69,1
Normal y permanente	54,6	57,0
Horas extraordinarias	1,8	1,6
Antigüedad	2,9	2,7
Comisiones	3,4	0,8
Premios y bonificaciones de convenio	3,1	3,3
Premios y bonificaciones fuera de convenio	1,4	1,8
Otros componentes remunerativos*	2,8	2,0
b) Bonificaciones en tiempo no trabajado	2,9	3,0
Feriados trabajados	0,5	0,2
Feriados no trabajados	0,5	0,5
Licencia por enfermedad y/o accidentes	0,7	0,8
Vacaciones	1,2	1,3
Otras licencias	0,0	0,2
<b>2) Pagos por conceptos no remunerativos</b>	<b>6,2</b>	<b>7,2</b>
Tickets	2,7	2,6
Suspensiones	0,0	0,1
Otros montos no remunerativos	3,5	4,5
<b>3) Salario total o remuneración (incluye sumas no contributivas) (1+2)</b>	<b>79,2</b>	<b>79,3</b>
<b>4) Costos laborales indirectos o no salariales</b>	<b>20,8</b>	<b>20,7</b>
Contribuciones patronales a la seguridad social	17,7	16,6
Contribuciones por convenio colectivo	0,9	1,0
ART y seguro de vida	1,5	2,2
Aporte patronal Ley 22.250 (sólo construcción)	0,2	0,3
Otros costos laborales	0,5	0,6
<b>5) Costo laboral total (por ocupado) (1+2+4)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con cifras de la ER-EIL.

El Cuadro 2 se conforma siguiendo el criterio de expresar todos los componentes en términos de su incidencia sobre el salario remunerativo, denominado, justamente, *incidencia porcentual sobre el salario mensual* mientras que, con las mismas cifras

absolutas pero con otra disposición, el Cuadro 3 representa la estructura o *composición porcentual del costo laboral*, haciendo ahora a éste igual a un valor 100. Por supuesto, las cifras de ambos cuadros deben ser consistentes entre sí, ya que sólo se cambia la base de referencia.

La descripción minuciosa de los componentes del costo laboral, tal como se presentó, es necesaria para asegurar que se incluyan todos los ítems que lo integran a fin de evitar confusiones y que las empresas respondan en la forma más completa posible, sin ambigüedades. No obstante, para la publicación de las cifras que se recojan en cada rama económica se deberá considerar, como en otros casos, que el grado de apertura de la información alcance los valores críticos de confiabilidad estadística, teniendo en cuenta que proviene de una muestra de empresas y no de la totalidad del universo.

Finalmente, conviene resaltar un par de aspectos laterales pero importantes que la encuesta *no* incluye por razones atendibles. Al tratarlos se pueden obviar confusiones y se puede disponer de una representación más amplia sobre el tema.

Por una parte, el importe que comprende el costo laboral puede ser objeto de otro enfoque que conviene destacar aunque, como se dijo, queda fuera de la encuesta. Con otra denominación que vuelve a traer complicaciones terminológicas, puede ser también mirado desde el ángulo del *trabajador*.

En efecto, los costos laborales *indirectos* (contribuciones, obras sociales, etc.) pueden ser vistos ahora como la *contrapartida financiera* que, en principio, sostiene al *conjunto de beneficios sociales que provee la seguridad social al trabajador* cuando se produzcan los eventos que aquellos cubren (prestaciones por desempleo, atención de riesgos laborales, previsión social, atención de la salud como ocupado y como pasivo, asignaciones familiares por hijo y por licencia de maternidad, y el resto de las coberturas previstas), y desde ese enfoque constituyen *retribuciones* reales y efectivas al trabajo, que, en principio, sólo se difieren en el tiempo. Así, la *suma* de dichos costos indirectos (llamados también *compensaciones* en otros países) con el *salario total* en el sentido más amplio (con sumas no contributivas corrientes) puede interpretarse como el *total de remuneraciones* que perciben los trabajadores por su relación laboral. El hecho de que sean salarios en términos brutos, justamente, recoge la parte del salario que el trabajador también aporta para estos fines, que si bien se sustrae del consumo corriente, va como beneficio social para su consumo futuro. Y este importe global es el que las *cuentas económicas nacionales* registran, precisamente, como el *total de remuneraciones de los asalariados*<sup>11</sup>.

De más está decir que este concepto económico y su denominación difieren del jurídico, pero reflejan un fenómeno profundo de afirmación del derecho del trabajador de percibir tales beneficios o compensaciones en razón de su relación laboral y para los que se ha aportado<sup>12</sup>. Por supuesto, el tema es muy complejo y desborda claramente el

<sup>11</sup> Este criterio está especificado en el manual de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas. Ver United Nations, Statistics Divisions 1993 *National Accounts 1993 SNA*, Ch. VII. B. Compensation of employees, NY. Hay versión traducida al español en la página del INDEC, Dirección de Cuentas Nacionales ([www.mecon.gov.ar/sec.pro/dir\\_cn](http://www.mecon.gov.ar/sec.pro/dir_cn)).

<sup>12</sup> El hecho de que los sistemas de seguridad social tengan déficits por aportes y contribuciones que no cubren el total de gastos y deban ser complementados por ingresos tributarios hace que esa contrapartida subestime el impacto efectivo de lo que percibe el total de asalariados.



alcance de este informe. Se lo plantea para ilustrar sobre las dificultades de la aplicación de conceptos aparentemente simples pero que, según la perspectiva, tienen dimensiones bien diferentes.

Por otra parte, conviene afirmar que los conceptos referidos son todos de pago *corriente*, es decir, mensual o con ocasión del pago de salario al trabajador. No obstante, hay dos costos laborales adicionales que no son de naturaleza corriente y que *no* se incluyen en el cómputo de la ER-EIL, como en general tampoco en la estadística de salarios. Por un lado, están los costos de la *rotación del personal*, esto es, los costos de *entrada* (selección, reclutamiento, etc.) y los costos de *salida* (indemnizaciones por falta de preaviso y por despido). Por otro, está el costo de la *formación y aprendizaje en el trabajo*, aplicado no sólo al inicio de la contratación sino también en etapas durante la vida laboral del puesto y del trabajador. Ellos no constituyen salario; se atienden como pagos de una sola vez por trabajador, y difieren en sus efectos respecto a los anteriores<sup>13</sup>.

### 3. COMPARACIÓN CON OTRAS FUENTES ESTADÍSTICAS

Desde el procesamiento de los datos del SIJP que se efectúa mediante el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), el MTEySS genera series de salarios y de remuneraciones consistentes entre sí, para todo el país y para las ramas de actividad económica, depuradas de indemnizaciones, asignaciones u otros pagos no pertinentes. Esta información corresponde al empleo asalariado del sector privado registrado en el SIJP.

Sin embargo, esta rica y amplia información, por originarse en registros administrativos, no permite prácticamente profundizar en otros atributos fundamentales en la determinación de los salarios y de sus cambios en el tiempo. Debido a esta razón, la ER-EIL, a través de entrevistas mensuales a empresas privadas comprendidas en una muestra apropiada de declarantes del SIJP, abrió un importante abanico de preguntas sobre varias de esas características y está generando una información mucho más detallada sobre campos que no se han podido investigar debidamente hasta el presente, salvo en estudios de casos y en ciertos momentos. La encuesta permitirá complementar y potenciar los datos habituales del OEDE.

Existen unos primeros resultados de la ER-EIL correspondientes a cinco trimestres, el último de 2006 y los cuatro de 2007. Si bien es un número corto de observaciones trimestrales y no hay sino dos para el mismo período (para tener una idea sobre posibles sesgos estacionales), se ha creído conveniente comparar estos datos con los del OEDE en cada trimestre. El análisis se ha concentrado sólo en las variables más generales en que coinciden ambas fuentes (nivel general, ramas, aglomerados urbanos). Esta es la parte principal del estudio. Como refuerzo, se han realizado cotejos con otras fuentes estadísticas que proporcionan datos periódicos.

<sup>13</sup> Los costos de *rotación*, al pagarse de una sola vez por ocupado, hacen que el costo laboral deje de ser variable y pase a ser un costo semi-fijo, con importantes efectos en el empleo, la administración de las horas y la reacción de las empresas al ciclo económico. A su vez, el costo de *formación y aprendizaje* tiene algunos matices similares, e influye particularmente en el interés de la empresa por retener al trabajador en su empleo y en el establecimiento de un conjunto de prácticas e incentivos para ello.

Como mencionáramos en el primer apartado, la ER-EIL se basa en una muestra de empresas que se selecciona del registro del SIJP sobre la base de estrictos criterios estadísticos para asegurar, con márgenes de error controlados, la confiabilidad de sus estimaciones, seleccionando las variables no sólo por el interés que tengan para el análisis sino también aquellas que superen los límites establecidos para los respectivos coeficientes de variación y un número suficiente de empresas y de personal ocupado en cada categoría de calificación y sexo que comprenden. Por ello, la comparación de los primeros resultados de este operativo con los del OEDE y otras mediciones no tiene la finalidad de evaluar su representatividad o asignar a algunas de esas fuentes una función de árbitro o de control.

Las fuentes utilizadas tienen diferentes coberturas de áreas territoriales, actividades sectoriales, tamaños de empresa y tipos de trabajadores que representan, así como metodologías de cómputo dispares. Expresan cifras y trayectorias temporales diferentes entre sí, aunque se espera que sean representativas de sus respectivos dominios de población. Para una comparación entre ellas es apropiado asimilarlas en lo posible, realizando ajustes en los conceptos de salarios, la dimensión territorial, los dominios y otros aspectos para reducir las diferencias imputables a estas razones y disponer de una información más homogénea que la que resulta de las cifras propias de cada fuente. No obstante tales ajustes, persistirán las diferencias que provienen de aquellos orígenes que no son susceptibles de un fácil emparejamiento, en particular por las diferentes metodologías utilizadas (además de errores de medición, siempre presentes).

Es importante dejar en claro que las mencionadas correcciones buscan facilitar las comparaciones. Fuera de ellas, cada fuente produce sus propias cifras, por lo que las que se presentan a continuación no deben ser confundidas con las que se publican (o publicarán en el caso de la ER-EIL) en su operativo regular, y las diferencias de salarios que entonces resulten responderán también al no emparejamiento que aquí se realiza, por lo que se espera que sean más amplias. El ejercicio puede tener una aplicación útil futura, aunque en sentido inverso: cuando se vean diferencias con alguna de las fuentes mencionadas (incluso con el OEDE, del propio MTEySS) puede ser utilizado, junto con otros antecedentes, para explicar, aunque sea en parte, el origen de las mismas en tanto conciernen a algunos de los aspectos y variables que aquí han sido objeto de ajustes.

Para simplificar el texto, se presenta un resumen de las correcciones que se han hecho en cada caso en los cuadros respectivos.

### **3.1. Comparación del salario de la EIL con el OEDE**

Con el OEDE existe una relación particular, ya que sus cifras resultan del conjunto de datos del SIJP y en alguna medida puede considerarse, en términos relativos, como el universo del que se obtiene la ER-EIL. Sin embargo, así como la EIL desde sus orígenes ha venido tratando aspectos específicos del empleo, de las horas trabajadas, de sus cambios y otros atributos que no surgen del registro del SIJP, también va a profundizar en temas sobre las remuneraciones y variables asociadas (género, antigüedad, calificación de las tareas, etc.) que no surgen de dicho registro, enriqueciendo la información de base.

#### *a) Ajustes de conceptos y cobertura entre fuentes*

Por la importancia de esta comparación, se exponen de un modo más detallado las consideraciones y *ajustes* que se hicieron para tender a homogeneizar en lo posible ambas informaciones, además del resumen que se incluye en los cuadros.

En la *ER-EIL*, se tomó al salario o remuneración total (incluidos beneficios y sumas no contributivas) como variable equivalente a la remuneración total que recoge el OEDE. Es necesario recordar, como se expresó en el apartado 2, que el salario de la *ER-EIL* (en sus diversos conceptos) se recoge manteniendo la representatividad en cada grupo de calificaciones en cada actividad. Como norma de resguardo de errores de medición se introducen “filtros” de dos tipos que excluyen, por un lado, a los que trabajan menos de 20 horas al mes y, por el otro, a los que se ubican en el 5% de los extremos de ingresos mayores y menores en cada calificación<sup>14</sup>. Como el Observatorio no puede registrar horas de trabajo, se consideró en el salario de la *EIL* al personal sin restricciones de horas de trabajo (excepto las 20 horas mínimas de cautela).

En el *OEDE*: se excluyó a las firmas de 10 ocupados y menos, y a las empresas pertenecientes al sector primario (agro, pesca y minería), para aproximar el universo de empresas al de la *EIL*. También a la rama de Electricidad, Gas y Agua, excluida de la *ER-EIL* por poca representatividad estadística, y se aseguró que las ramas económicas se definieran de modo equivalente a la *EIL*. Asimismo, se computaron los mismos aglomerados que los de la *EIL*.

Un ajuste sobre las cifras del OEDE que conviene explicar es el que corresponde al personal de dirección de las empresas. Como el *SIJP* incluye a trabajadores de puestos gerenciales y directivos –de altos salarios–, se hizo una corrección para excluirlos de la estadística comparativa. Para ello se consideró que los puestos que aparecen en las obras sociales con código de obras sociales gerenciales son una buena aproximación de esas jerarquías. Pero como se ha hecho también práctica incluir en estas obras sociales a personal colaborador de estos niveles (asesores, secretarías, auxiliares, choferes, etc.) entonces se ha exigido un segundo criterio: que pertenezcan a obras sociales gerenciales y que se ubiquen en el 5% superior de ingresos (en la práctica, 18 mil pesos).

Finalmente, dado que la *ER-EIL* no incluye *SAC*, se excluyen del OEDE los meses que contienen aguinaldo (junio y diciembre).

#### *b) Presentación del análisis*

En un documento interno previo<sup>15</sup> se ha efectuado un minucioso examen de los resultados de ambas fuentes en cada trimestre del período, con valores absolutos y relativos de los salarios y de sus diferencias, así como de las variaciones trimestrales (signos, cadencias y tasas) y de la única variación anual, para el conjunto de la economía del área

<sup>14</sup> Los límites se aplican sobre cada grupo de calificación, a fin de evitar restringir indebidamente a los no calificados, en los estratos inferiores, y a los profesionales y jefes en los superiores. En el OEDE, a su vez, se consideran como mínimo salarios mayores a 30 pesos para evitar errores.

<sup>15</sup> “Comparación de Salarios de la *EIL* con otras fuentes estadísticas” (2ª versión), SSPTyEL, septiembre de 2008. Una primera versión data de julio, pero se hará referencia a la segunda versión en adelante. Estos trabajos previos permitieron también mejorar algunas definiciones sobre filtros y horas mínimas de trabajo; corregir cambios no deseados de ponderaciones; el tratamiento de la no respuesta y similares.

urbana total, así como para cada rama de actividad (seis ramas y un agregado de los servicios) y cada aglomerado urbano (cinco y un agregado del interior).

Los ejercicios previos han permitido, entre otros resultados, orientar la selección de variables y el grado de apertura o agregación que serían más recomendables para conformar el procesamiento regular del Capítulo de salarios de la ER-EIL.

A fin de hacer más simple la presentación de ese material empírico y de su análisis en particular –necesario pero quizás tedioso de seguir–, se presenta con algún detalle sólo el que corresponde al *nivel general* y se hace un resumen de los comentarios sobre las ramas de actividad y los aglomerados. También se deja de lado el tratamiento de las ramas que resultaron más desfavorecidas en la comparación inicial (servicios empresariales y servicios sociales), sustituyéndolas por el agregado de ambas, y en el caso de los aglomerados se presentan sólo el Gran Buenos Aires y el total de Aglomerados del Interior.

### *3.1.1. Comparación en el nivel general*

El Cuadro 4 y el Gráfico 1 contienen la información de ambas fuentes para el total de la economía privada registrada para el área urbana cubierta, con los ajustes de las variables para la compulsa antes mencionados.

La principal observación que surge del cuadro es que los salarios medios de ambas fuentes son muy parecidos en niveles y también en sus trayectorias trimestrales. Los niveles del OEDE no divergen de la EIL en más del 1,8% (por arriba o debajo) en los cinco trimestres considerados, para terminar en niveles iguales en el IV trimestre de 2007. Asimismo, no se observa un sesgo sistemático, por arriba o por debajo, entre las ondas, en las que alternan los niveles de las dos series con esas pequeñas diferencias. En términos monetarios, para salarios que se ubican entre 1.800 y 2.100 pesos, las diferencias van en un rango de 32 y -35 pesos. El Gráfico 1 es revelador de la proximidad de ambas series.

En relación con las variaciones trimestrales, salvo el II trimestre de 2007, los signos son todos iguales y positivos. Siguen una cadencia similar: altas tasas en el I-2007, descenso a variaciones menores a 1% en el OEDE y de -2,5% en la EIL en el II-2007; la disparidad mayor; nuevo ascenso significativo y similar en el III (6,7%) y nuevo descenso a niveles parecidos de entre 4,2 y 5,5% en el IV-2007. Las variaciones trimestrales divergen más en los dos primeros trimestres de las series ( $\pm 4$  pp., compensándose en el semestre), para ubicarse en 1% o menos en los dos últimos trimestres. En el período anual entre IV-2006 y IV-2007, las tasas de aumento son del 21,3% (OEDE) y el 23,2% (EIL), con tendencia a asimilarse en la última mitad de 2007.

Parece bastar esta apreciación general, acompañada con una lectura del Gráfico 1, para concluir que ambos estimadores en el nivel general arrojan resultados consistentes entre sí.

#### CUADRO 4

Comparación del salario total medio (incluidas sumas no contributivas) de ER-EIL y OEDE Nivel General. Total de Aglomerados de EIL

Descripción	Salario total En \$ corrientes					Variaciones %				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
OEDE (a)	1.790	1.937	1.951	2.083	2.171	8,2	0,7	6,7	4,2	21,3
EIL (b)	1.758	1.972	1.923	2.054	2.167	12,2	-2,5	6,8	5,5	23,3

Descripción	En \$ corrientes					Dif. de variaciones % (en signos)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Diferencia OEDE y EIL	32	-35	28	28	4	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)

Descripción	En índices (EIL = 100)					Dif. de variaciones % (en pp.)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Diferencia OEDE y EIL	101,8	98,2	101,5	101,4	100,2	-4,0	3,2	-0,1	-1,2	-2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ER-EIL y del OEDE

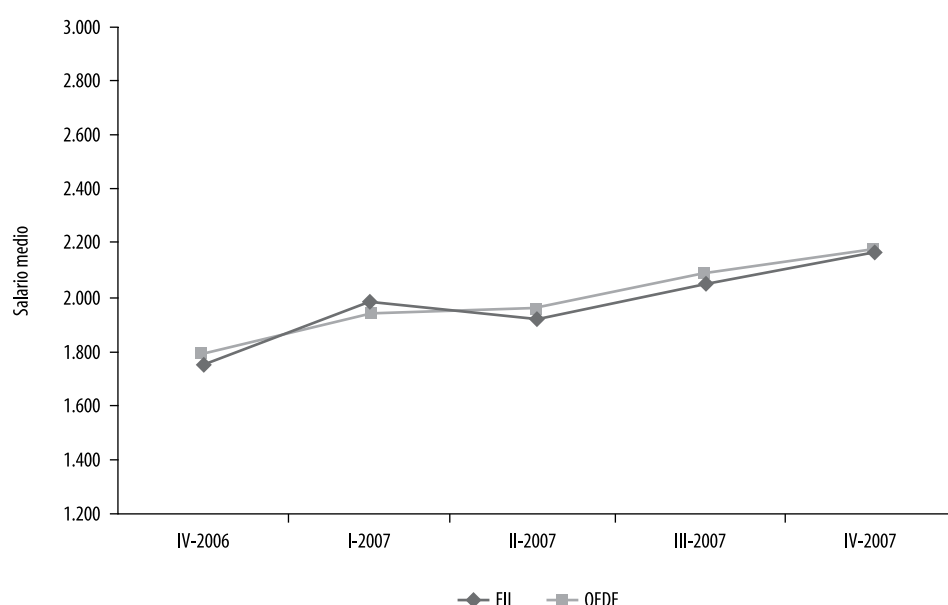
Nota: Ajustes de variables y universos.

\* OEDE: excluidas firmas de hasta 10 ocupados, las pertenecientes al sector primario y los puestos con código de obras sociales gerenciales que se ubican en el 5% superior de ingresos (en la práctica, 18 mil pesos). Se toman salarios mayores a 30 pesos y se excluyen los meses que devengan aguinaldo (junio y diciembre). Sin Electricidad, Gas y Agua.

\*\* EIL: salario total (incluye sumas no remunerativas). Excluye valores extremos (5%) por arriba y por debajo de acuerdo con la calificación de la tarea. Se excluye Electricidad, Gas y Agua. Serie sin restricción horaria (sólo 20 hs. y menos, para evitar errores de respuesta). Utiliza la ponderación originaria de toda la base.

## GRÁFICO 1

Comparación de salario EIL y OEDE. Total del empleo privado cubierto



	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.758	1.972	1.923	2.054	2.167
<b>OEDE</b>	1.790	1.937	1.951	2.083	2.171

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 4.

### 3.1.2. Comparación por ramas de actividad económica

En el Cuadro 5 y los gráficos 2 a 6 se presentan las mismas cifras por rama de actividad (un dígito), agregando los servicios en una sola actividad.

En términos generales, los ordenamientos de mayor a menor salario de las cinco ramas consideradas son muy parecidos entre fuentes. En el OEDE el ordenamiento es inalterable. En ER-EIL hay pocos cambios. Las mismas ramas se mantienen en la primera y segunda posición (Transporte e Industria) y en la última (Construcción) en todos los trimestres y ocupan el mismo lugar que en el OEDE.

El agregado de Servicios figura en el tercer lugar en el OEDE en todo el período, al igual que en la EIL, excepto en II-2007. Y Comercio se ubica, como en el OEDE, en el cuarto puesto en todos los trimestres, excepto el citado II-2007, donde sube momentáneamente un lugar.

Un panorama general comparativo entre cada rama indicaría que en Comercio, en Transporte y en el agregado de Servicios los niveles de salarios de las dos fuentes alternan entre sí en el período, y las diferencias relativas entre ellas son pequeñas, salvo en

**CUADRO 5**

Comparación del salario total medio (incluyendo sumas no contributivas) de EIL y OEDE. Ramas de actividad económica

**Cifras del OEDE**

Descripción	En \$ corrientes					Variación %				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Industria	2.165	2.336	2.353	2.485	2.609	7,9	0,7	5,6	5,0	20,5
Construcción	1.264	1.295	1.383	1.519	1.621	2,5	6,8	9,9	6,7	28,2
Comercio	1.523	1.656	1.645	1.791	1.874	8,7	-0,7	8,9	4,6	23,1
Transporte	2.445	2.635	2.707	2.873	2.985	7,8	2,7	6,1	3,9	22,1
Servicios empresariales y sociales	1.640	1.803	1.801	1.919	1.976	10,0	-0,1	6,5	3,0	20,5
<b>Total EIL</b>	<b>1.790</b>	<b>1.937</b>	<b>1.951</b>	<b>2.083</b>	<b>2.171</b>	<b>8,2</b>	<b>0,7</b>	<b>6,7</b>	<b>4,2</b>	<b>21,3</b>

**Cifras de EIL**

Descripción	En \$ corrientes					Variación %				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Industria	2.054	2.310	2.166	2.306	2.567	12,4	-6,2	6,4	11,3	24,9
Construcción	1.319	1.312	1.313	1.532	1.488	-0,6	0,1	16,6	-2,9	12,8
Comercio	1.507	1.617	1.737	1.860	1.932	7,3	7,4	7,1	3,9	28,2
Transporte	2.353	2.655	2.811	2.888	2.936	12,8	5,9	2,7	1,7	24,8
Servicios empresariales y sociales	1.652	1.943	1.755	1.896	1.993	17,7	-9,7	8,0	5,1	20,7
<b>Total EIL (sin EGA)</b>	<b>1.758</b>	<b>1.972</b>	<b>1.923</b>	<b>2.054</b>	<b>2.167</b>	<b>12,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>6,8</b>	<b>5,5</b>	<b>23,3</b>

### Diferencia OEDE y EIL

Descripción	En \$ corrientes					Diferencia de variación porcentual (en signos)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Industria	111	26	187	179	42	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)
Construcción	-55	-17	70	-13	133	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)
Comercio	15	39	-92	-68	-58	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)
Transporte	92	-20	-105	-15	49	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
Servicios empresariales y sociales	-12	-140	46	23	-17	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>-35</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>(+)</b>	<b>(-)</b>	<b>(+)</b>	<b>(+)</b>	<b>(+)</b>

### Diferencia OEDE y EIL

Descripción	En \$ corrientes					Diferencia de variación porcentual (en signos)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Industria	105,4	101,1	108,6	107,8	101,7	-4,6	7,0	-0,8	-6,3	-4,4
Construcción	95,8	98,7	105,3	99,2	108,9	3,0	6,7	-6,8	9,5	15,4
Comercio	101,0	102,4	94,7	96,3	97,0	1,5	-8,1	1,8	0,7	-5,1
Transporte	103,9	99,3	96,3	99,5	101,7	-5,0	-3,2	3,4	2,2	-2,7
Servicios empresariales y sociales	99,3	92,8	102,6	101,2	99,1	-7,7	9,6	-1,5	-2,2	-0,2
<b>Total</b>	<b>101,8</b>	<b>98,2</b>	<b>101,5</b>	<b>101,4</b>	<b>100,2</b>	<b>-4,0</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ER-EIL y del OEDE.

Nota: Definiciones de los indicadores en Cuadro 4.

un trimestre en Servicios y en Transporte, con diferencias monetarias inferiores a 100 pesos en casi todas las observaciones para salarios que se ubicaban a fines de 2007 entre casi 2 mil pesos (Comercio y Servicios) y casi 3 mil (Transporte).

A su vez, los tres sectores se comportan con trayectorias de similar signo en todos los trimestres (excepto en uno, en Comercio) y presentan un perfil de altas y bajas equiparables, con alguna salvedad. También las diferencias en las variaciones trimestrales



son de menor significación en Comercio y en Servicios, excepto en torno al trimestre mencionado, aunque se amplían en Transporte. Considerando la tasa anual de variación de los salarios que concluye en IV-2007, el OEDE registra un aumento en Comercio del 23%, mientras la ER-EIL informa un 28,2%; en Transporte, las tasas son, en ese orden, 22,1 y 24,8%; y en servicios, 20,5 y 20,6%, prácticamente de igual variación.

En un cuadro de semejanzas relativas, pero con algunas diferencias mayores (magnitudes más amplias y con trimestres con variaciones de signos opuestos) se ubican la Industria manufacturera y la Construcción<sup>16</sup>. En la primera, el salario de ER-EIL es siempre más bajo que el medido por el OEDE, y las diferencias de niveles son apreciables, también en valores monetarios. Las dos fuentes siguen trayectorias parecidas en signo, salvo un trimestre, y tienen un patrón parecido de altas y bajas, excepto al final del período. Las diferencias entre tasas son apreciables, resultando un incremento anual según el OEDE del 20,5%, en tanto la ER-EIL registra un 25%.

En Construcción, la rama de menor salario en ambas fuentes y en todas las ondas presenta diferencias amplias en el salario, sobre todo en IV-2007, aunque, si se lo excluye en valores nominales, las diferencias no superan los 70 pesos para salarios de unos 1.600 a fin del período. Respecto a las variaciones, hay dos trimestres con signos opuestos, con un patrón de subas y bajas trimestrales que se mantiene en ambas fuentes, pero con mucha variabilidad, en tanto las diferencias en las tasas de variación de las dos fuentes son elevadas, al igual que en la tasa anual del período que finaliza en IV-2007: es la mayor entre las ramas consideradas, 28,2% en el OEDE, mientras que en la ER-EIL sube sólo un 12,8% (en ambas fuentes, es la rama de variaciones más amplias). Influye mucho en toda la información de esta actividad el trimestre mencionado, ya que si se lo excluye, el crecimiento acumulado hasta entonces en el OEDE era del 20,2% mientras que en la EIL lo era del 16,1%; aun así, la diferencia es apreciable.

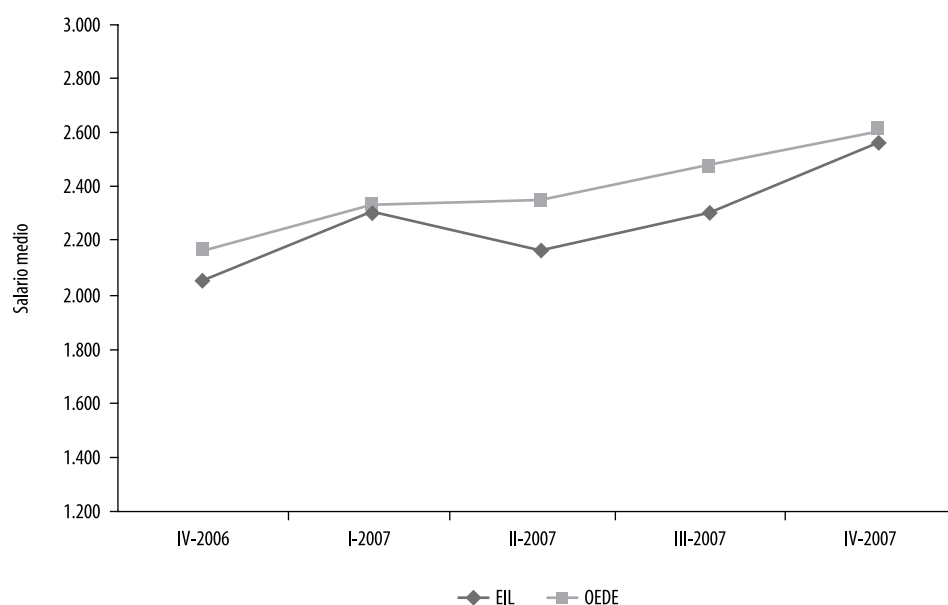
Se sugiere seguir observando detalles técnicos de la recolección de datos y un seguimiento en ondas posteriores. En la industria, se tiene la impresión de que la ER-EIL estaría captando un sueldo medio menor (también se reflejaría este fenómeno en la confrontación con la Encuesta Industrial Mensual (EIM), como se verá más adelante), con un ritmo más alto de aumento relativo en el período que el OEDE. Esto último puede apoyar la idea anterior: las sumas no remunerativas, frecuentes en la negociación salarial reciente, tienen un peso relativo mayor aplicadas sobre salarios más bajos, reforzando aquella impresión. Podría ser conveniente revisar este aspecto, en particular la composición del empleo por calificaciones, u otros aspectos técnicos de la recopilación, así como continuar con el seguimiento de esta rama.

En la construcción, podría estar ocurriendo lo inverso que en la industria: composición del empleo o de empresas que subestime a los no calificados o a los planteles de menores salarios, lo que podría haber incidido en una captación inferior de reajustes salariales de más alto impacto en dichos grupos. En ambas ramas se podría realizar una prueba adicional con la ER-EIL, en este caso, cotejando el salario con y sin sumas no contributivas, para despejar el efecto de estas sumas fijas.

<sup>16</sup> Mayores diferencias entre las dos fuentes se observan en los servicios empresariales y en particular en los servicios sociales. Del análisis particular de estas ramas y de esta síntesis se concluyó, en la versión previa, con la recomendación de agrupar a ambas actividades de servicios.

## GRÁFICO 2

Comparación de salario EIL y OEDE. Industria manufacturera



Industria manufacturera

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
EIL	2.054	2.310	2.166	2.306	2.567
OEDE	2.165	2.336	2.353	2.485	2.609

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 5.

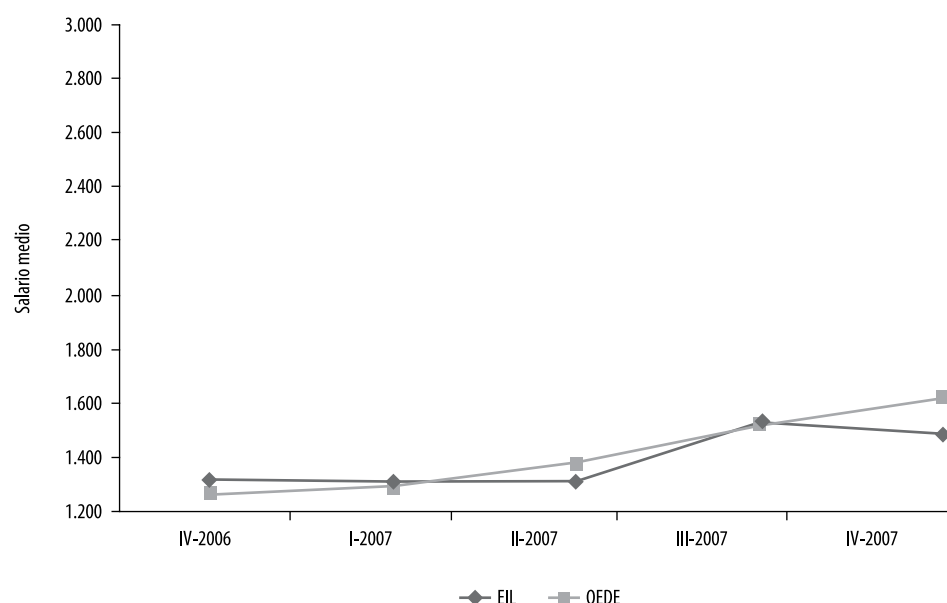
El número de observaciones temporales (ondas) resulta insuficiente para efectuar una prueba estadística de diferencias de medias o bien una prueba de tipo no paramétrico (menos exigente en supuestos). En la primera versión se hizo un ejercicio como guía preliminar, para orientar el examen, pero se decidió no repetirlo por lo inseguras que, en estas condiciones, pueden resultar las conclusiones. Se prefirió efectuar el análisis pormenorizado de la información en la versión previa, en este caso resumido y aligerado, desde los diferentes ángulos que se seleccionaron en cada rama de actividad (diferencias de niveles salariales, significación monetaria de las disparidades, signos y tasas de variación trimestral, anual y del período analizado). Este esquema de análisis se repite también para cada aglomerado en el punto siguiente.

A pesar de los ajustes realizados entre conceptos de salarios, coberturas y dominios, quedan otros aspectos que pueden generar diferencias en los salarios y que no podrán ser removidos. Aparte de que la EIL es una muestra del voluminoso registro del SIJP, algunas restricciones originarias de la información de este último, que no pueden ser controladas en forma directa, podrían crear alguna discrepancia en la comparación, pero se estima que no tendrían mayor relevancia numérica en los totales, aunque sí podrían tener alguna influencia en ciertos sectores<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En este registro, el aguinaldo (SAC) se declara junto con el salario, lo que obligó en el OEDE (como es recomendable) a prescindir de los meses en que se devenga. Asimismo, habría más control en la EIL sobre

### GRÁFICO 3

Comparación de salario EIL y OEDE. Construcción



#### Construcción

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.319	1.312	1.313	1.532	1.488
<b>OEDE</b>	1.264	1.295	1.383	1.519	1.621

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 5.

#### 3.1.3. Comparación por aglomerados urbanos

Como se mencionó, el examen previo de cada aglomerado por separado mostró que las cifras del Gran Mendoza, y sobre todo del Gran Tucumán no estarían suficientemente ajustadas a las del OEDE, por lo que se recomendó agrupar a todos en un solo grupo de aglomerados del interior, manteniendo el Gran Buenos Aires de manera separada. Se presenta un examen más completo para estas dos grandes áreas en el Cuadro 4 y en los gráficos 7 y 8.

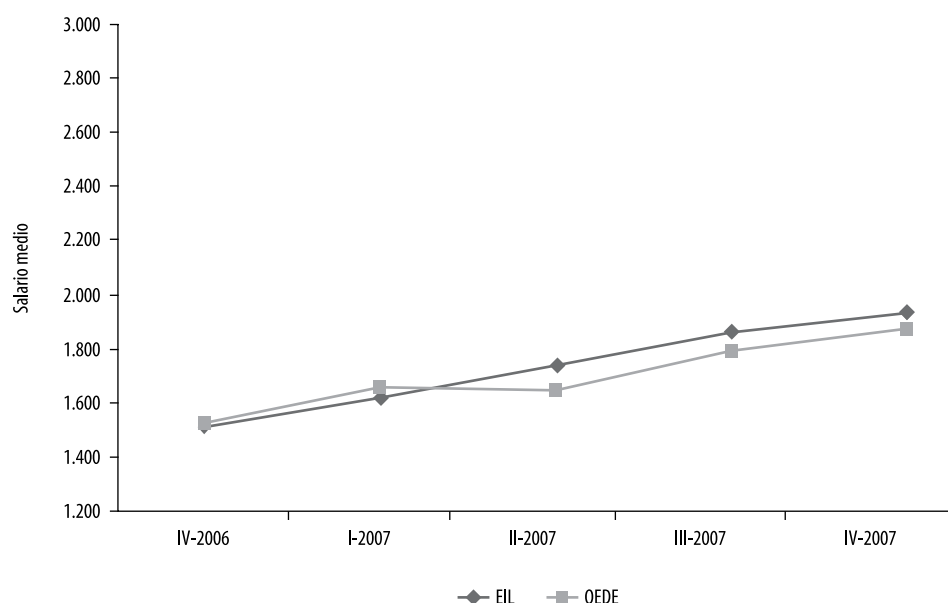
En el Gran Buenos Aires, de inmediato resulta una fuerte aproximación en las mediciones del salario de ambas fuentes. El salario medio del OEDE se ubica por debajo de la EIL en todos los trimestres del período y lo hace con una diferencia, respecto a los niveles de 100 de la EIL, de sólo entre -0,2 y -1,3 pp. en cuatro de ellos, extendiéndose a -5,1 pp. en I-2007. Las diferencias monetarias entre los salarios son mínimas, llegando a 100 pesos en esa onda. Son diferencias económicas insignificantes en comparación con los niveles salariales de alrededor de 2.300 pesos que promedian ambas fuentes en el período.

En ambas fuentes el salario sigue la misma cadencia trimestral, de subas y bajas trimestrales, y el signo de las variaciones coincide en todos los trimestres, excepto en II-2007, pero de modo que la variación acumulada de los dos primeros trimestres son

la imputación temporal del pago anticipado por vacaciones, así como sobre las altas y bajas de la relación laboral dentro de un mes.

## GRÁFICO 4

Comparación de salario EIL y OEDE. Comercio



### Comercio

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.507	1.617	1.737	1.860	1.932
<b>OEDE</b>	1.523	1.656	1.645	1.791	1.874

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 5.

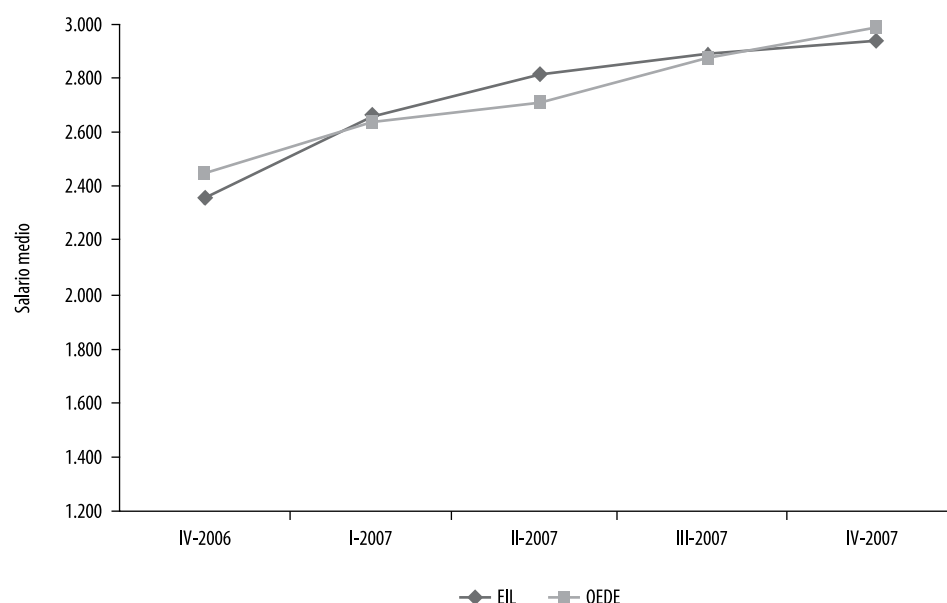
similares en ambas fuentes y los incrementos en los dos restantes trimestres son equivalentes. Finalmente, el OEDE registra un aumento del 20,9% anual y la EIL del 21,6%. En todas las dimensiones estudiadas, resulta evidente la similitud que presentan las dos mediciones en el GBA (Gráfico 7).

Con respecto al total de aglomerados del interior cabe señalar, como referencia general, que dicho conjunto figura en todo el período y en ambas fuentes con una menor retribución media que el GBA. Para aquel agregado, el salario medido del OEDE es ligeramente mayor en todos los trimestres y diverge con la ER-EIL sólo en un rango pequeño, con la excepción del I-2007 en que se amplía en forma apreciable. Las diferencias monetarias son mínimas (del orden máximo de 60 pesos), llegando a poco más 100 en ese trimestre; un monto que, por ser el mayor de la serie, califica positivamente la comparación para salarios medios del agregado de cerca de 1.800 pesos a fines del período.

Respecto a las variaciones trimestrales, en ambas fuentes sus signos son iguales en todas las ondas, aunque el patrón de subas y bajas sucesivas no coincide, con ciclos desplazados y casi inversos, lo que debe ser producto de las fuertes disparidades de ritmos de cada ciudad. Pese a las diferencias de cadencias, las variaciones acumuladas en todo el período son muy parecidas: en el OEDE, el salario crece un 22,8%, y en la EIL a un ritmo casi igual, del 23,1%. En los dos casos esos aumentos están un par de puntos

## GRÁFICO 5

### Comparación de salario EIL y OEDE. Transporte



#### Transporte

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	2.353	2.655	2.811	2.888	2.936
<b>OEDE</b>	2.445	2.635	2.707	2.873	2.985

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 5.

por encima de los del Gran Buenos Aires. Las tendencias descriptas hacia una razonable cercanía entre ambas mediciones pueden apreciarse en el Gráfico 8.

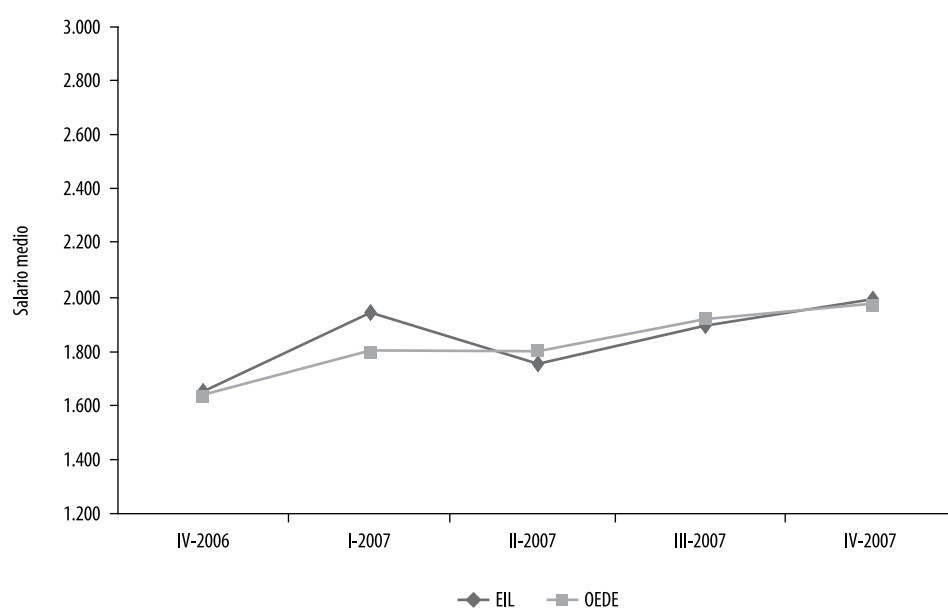
De lo desarrollado se concluye que el Gran Buenos Aires es un área sobre la cual las dos fuentes prácticamente coinciden en casi todas las dimensiones analizadas y que las cifras sobre el total de aglomerados del interior son también satisfactoriamente aproximadas en casi todo el período considerado.

Del análisis previo más detallado que se efectuó sobre cada ciudad<sup>18</sup>, además de no recomendar el tratamiento por separado de Mendoza y sobre todo de Tucumán, se concluyó que la ER-EIL para Córdoba y Rosario presenta una situación intermedia y que, eventualmente, se las podría desagregar, ya sea desde el comienzo de la serie o bien, quizás mejor, después de un período de maduración del operativo y de pruebas adicionales. Se agregan gráficos para estas dos ciudades (gráficos 8a y 8b).

<sup>18</sup> Ver nuevamente "Comparación de salarios de la EIL con otras fuentes estadísticas", *op. cit.*

## GRÁFICO 6

Comparación de salario EIL y OEDE. Servicios empresariales y sociales



### Servicios empresariales y sociales

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.652	1.943	1.755	1.1896	1.993
<b>OEDE</b>	1.640	1.803	1.801	1.919	1.976

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 5.

## CUADRO 6

Comparación del salario total medio (incluyendo sumas no contributivas) de EIL y OEDE. Aglomerados cubiertos

### Cifras de OEDE

Descripción	En \$ corrientes					Variaciones %				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Gran Buenos Aires	1.865	2.020	2.029	2.165	2.255	8,3	0,4	6,7	4,1	20,9
Aglomerados del interior (*)	1.472	1.577	1.617	1.724	1.808	7,1	2,5	6,6	4,8	22,8
Gran Córdoba	1.512	1.629	1.662	1.770	1.857	7,8	2,0	6,4	4,9	22,8
Rosario	1.508	1.508	1.565	1.686	1.772	0,0	3,8	7,8	5,1	17,5
Gran Mendoza	1.405	1.604	1.669	1.764	1.841	14,1	4,1	5,7	4,4	31,0
Gran Tucumán	1.358	1.486	1.474	1.573	1.644	9,4	-0,8	6,7	4,5	21,0
<b>Total OEDE</b>	<b>1.790</b>	<b>1.937</b>	<b>1.951</b>	<b>2.083</b>	<b>2.171</b>	<b>8,2</b>	<b>0,7</b>	<b>6,7</b>	<b>4,2</b>	<b>21,3</b>

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

#### Cifras de EIL

Descripción	En \$ corrientes					Variación %				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Gran Buenos Aires	1.876	2.128	2.033	2.194	2.282	13,4	-4,5	7,9	4,0	21,6
Aglomerados del interior (*)	1.449	1.462	1.611	1.671	1.784	0,9	10,2	3,7	6,8	23,1
Gran Córdoba	1.493	1.382	1.589	1.625	1.851	-7,4	14,9	2,3	13,9	24,0
Rosario	1.394	1.463	1.581	1.634	1.743	4,9	8,1	3,3	6,7	25,1
Gran Mendoza	1.551	1.684	1.782	1.887	1.881	8,6	5,8	5,9	-0,3	21,3
Gran Tucumán	1.195	1.261	1.368	1.476	1.350	5,6	8,4	7,9	-8,5	13,0
<b>Total EIL</b>	<b>1.758</b>	<b>1.972</b>	<b>1.923</b>	<b>2.054</b>	<b>2.167</b>	<b>12,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>6,8</b>	<b>5,5</b>	<b>23,3</b>

#### Diferencia OEDE y EIL

Descripción	En \$ corrientes					Dif de Variación Porcentual (en signos)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Gran Buenos Aires	-11	-108	-4	-29	-27	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)
Aglomerados del interior (*)	24	115	6	54	24	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
Gran Córdoba	19	247	74	144	6	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)
Rosario	115	45	-16	52	29	(a)	(+)	(+)	(+)	(+)
Gran Mendoza	-145	-81	-112	-123	-40	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)
Gran Tucumán	163	224	106	97	294	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)
<b>Total aglomerados</b>	<b>32</b>	<b>-35</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>(+)</b>	<b>(-)</b>	<b>(+)</b>	<b>(+)</b>	<b>(+)</b>

(a) Observación nula en una fuente

#### Diferencia OEDE y EIL

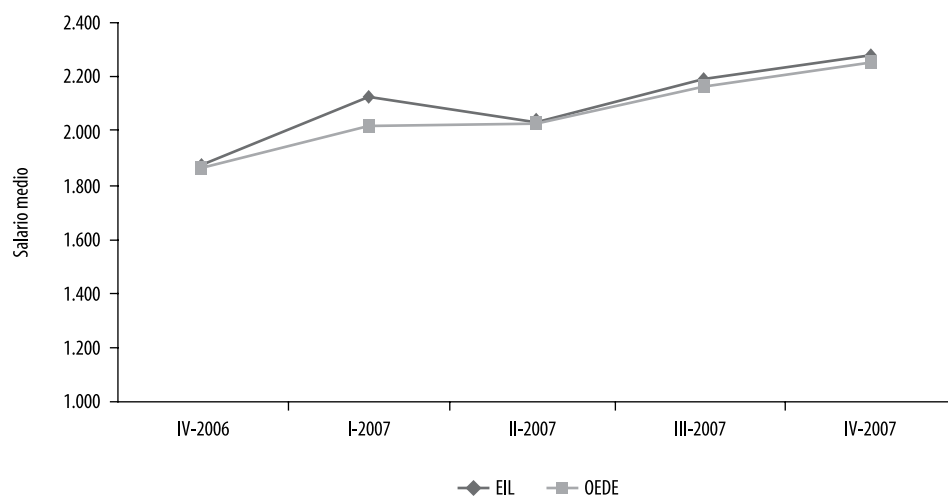
Descripción	En índices (EIL = 100)					Dif. de variaciones porcentuales (en pp.)				
						Trimestral				Anual
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	IV-2006/07
Gran Buenos Aires	99,4	94,9	99,8	98,7	98,8	-5,1	4,9	-1,2	0,1	-0,7
Aglomerados del interior (*)	101,6	107,9	100,4	103,2	101,3	6,2	-7,7	2,9	-1,9	-0,4
Gran Córdoba	101,2	117,9	104,6	108,9	100,3	15,2	-12,9	4,1	-9,0	-1,2
Rosario	108,2	103,1	99,0	103,2	101,7	-5,0	-4,3	4,4	-1,6	-7,6
Gran Mendoza	90,6	95,2	93,7	93,5	97,9	5,5	-1,7	-0,2	4,7	9,7
Gran Tucumán	113,7	117,8	107,7	106,5	121,8	3,8	-9,3	-1,2	13,1	8,0
<b>Total aglomerados</b>	<b>101,8</b>	<b>98,2</b>	<b>101,5</b>	<b>101,4</b>	<b>100,2</b>	<b>-4,0</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ER-EIL y del OEDE.

Nota: Definiciones en Cuadro 4.

## GRÁFICO 7

Comparación de salario EIL y OEDE. Gran Buenos Aires



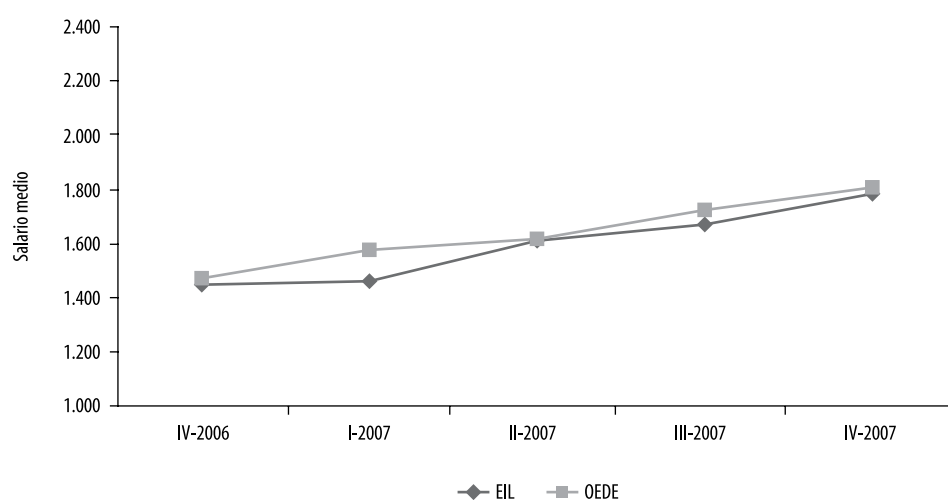
Gran Buenos Aires

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.876	2.128	2.033	2.194	2.282
<b>OEDE</b>	1.865	2.020	2.029	2.165	2.255

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 6.

## GRÁFICO 8

Comparación de salario EIL y OEDE. Aglomerados del interior



Agglomerados del interior

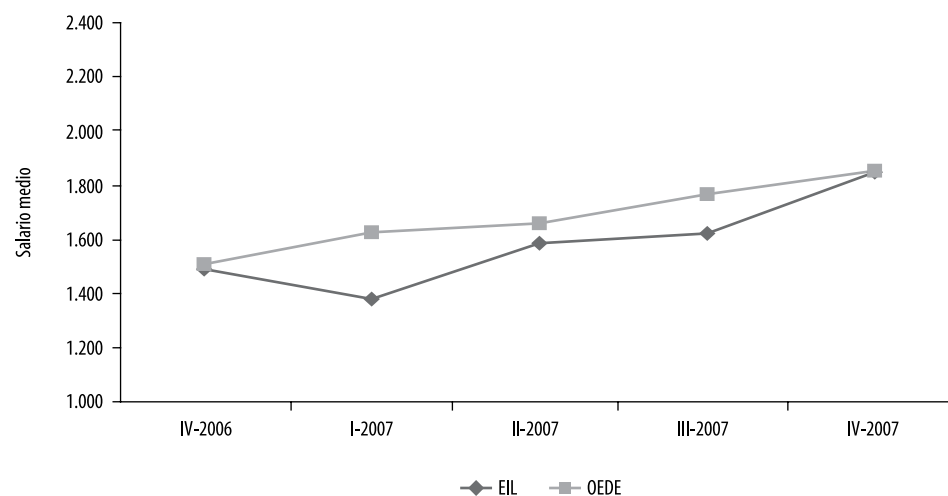
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.449	1.462	1.611	1.671	1.784
<b>OEDE</b>	1.472	1.577	1.617	1.724	1.808

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 6.



## GRÁFICO 8A

Comparación de salario EIL y OEDE. Gran Córdoba



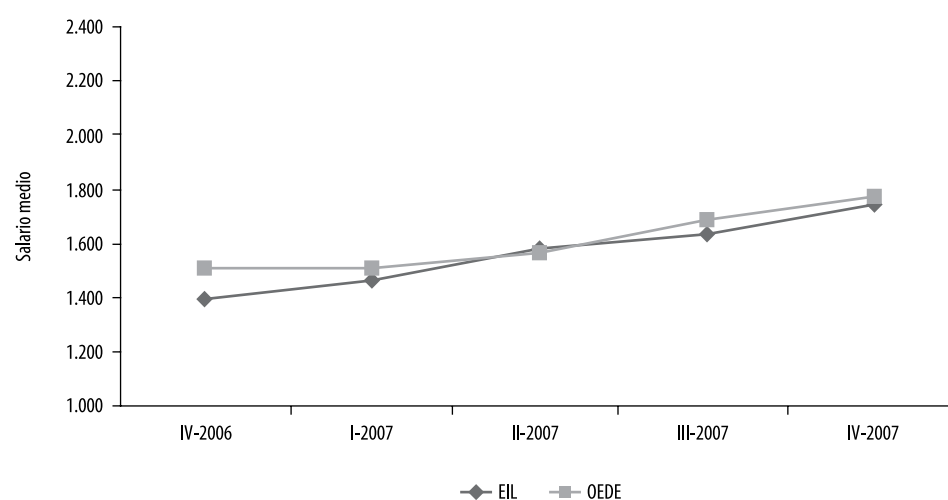
Gran Córdoba

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.493	1.382	1.589	1.625	1.851
<b>OEDE</b>	1.512	1.629	1.662	1.770	1.857

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 6.

## GRÁFICO 8

Comparación de salario EIL y OEDE. Gran Rosario



Gran Rosario

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL</b>	1.394	1.463	1.581	1.634	1.743
<b>OEDE</b>	1.508	1.508	1.565	1.686	1.772

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 6.

### 3.1.3. Cotejo del salario de EIL con otras encuestas

Como se mencionó al comienzo, se eligieron tres fuentes para efectuar una comparación con la EIL, sin pretender, en estos casos, que se logre una correspondencia más o menos plena entre ellas, ya que son relevamientos que se refieren a distintos universos, responden a metodologías propias, tienen dispares coberturas de sectores y trabajadores y se utilizan para diferentes finalidades. Dos de ellas fueron analizadas: el Índice de salarios (IS-CVS)<sup>19</sup> y el Índice de Salario por Ocupado de la Encuesta Industrial Mensual (EIM), ambos del INDEC. También se consideró la Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (RIPE) que releva la Secretaría de Seguridad Social. No obstante, esta última fuente se aleja tanto de la definición de la EIL que sólo ha sido examinada en términos generales, sin hacer hincapié en las cifras específicas, como se comenta a continuación.

En los dos casos restantes, debido a que se trata de fuentes externas que tienen un procesamiento único que no se puede modificar, el ajuste para la compulsa se hizo en las definiciones y variables de la EIL a fin de adaptarlas lo más posible a las correspondientes de la fuente de referencia.

Conviene destacar un aspecto general tributo respecto a la forma de estimación del promedio salarial, el que también está presente en las eventuales diferencias que arrojen las fuentes y que no es fácil de percibir en forma directa en el análisis de cada fuente. En la EIM y en la ER-EIL se considera al salario promedio resultante del cociente de la masa de salarios y de ocupados en cada empresa, pero en la segunda ello se efectúa por tipo de calificación y sexo, por lo que si bien en las dos mediciones de los promedios influye también el cambio del empleo en el tiempo, en el caso de la ER-EIL ello se ve amortiguado ya que tales cambios influirán sólo al interior de esas categorías, no entre ellas, las que mantienen la relación del período de base. En ese sentido la ER-EIL se ubicaría en una posición intermedia entre la EIM, en la que dicho cambio influye en forma plena y el IS, el que, en principio, pretende medir sólo el “precio del trabajo” sin el efecto de cambios en el empleo.

#### **a) Comparación con la Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (RIPE), Secretaría de Seguridad Social MTESS**

El indicador está definido para seguir estrictamente la evolución de las remuneraciones de los aportantes del SIJP y, en ese carácter, para servir como indicador, entre otros, de la movilidad de los haberes jubilatorios.

En tal sentido, la RIPE comprende a todos los trabajadores del sector privado registrado en el SIJP, así como a los del empleo público que aportan a dicho sistema: el nacional y el de las provincias adheridas (incluido municipios), pero que no incluye a las provincias más pobladas. Comprende también al empleo privado en actividades primarias, ramas que no se contabilizan en la ER-EIL<sup>20</sup>. Una segunda diferencia importante con la EIL es que se consideran sólo a los trabajadores estables, definidos como aquellos que son declarados por sus empleadores durante trece meses continuados en

<sup>19</sup> Para estimar el Coeficiente de Variación Salarial

<sup>20</sup> En la EIL también se excluye por razones de representatividad a la rama Electricidad, Gas y Agua

la empresa. Finalmente, la RIPTE comprende a los puestos de trabajo de todo el país, no pudiendo ajustarse a un área más restringida, como la que abarca la EIL.

Con respecto a los importes retributivos, la RIPTE sólo incluye el salario sujeto a contribuciones y aportes, el concepto propio de la ley de Seguridad Social. Si bien sería posible procesar este tipo de salario en la EIL, hay otra diferencia que se vuelve insalvable. La RIPTE, como corresponde a un indicador de la previsión social, considera sólo los salarios imponibles, esto es, excluye las cifras que exceden los topes vigentes para aportar al SIJP. Esto no sólo reduce el importe de las remuneraciones más elevadas, sino que, como dichos topes nominales han venido cambiando y es factible que lo hagan en el futuro, la serie de la RIPTE puede experimentar cambios que tienen que ver con los aspectos contributivos, no necesariamente salariales<sup>21</sup>. Asimismo, La RIPTE se informa con un monto único del total considerado, sin introducir diferencias por actividades, regiones o similares

Como se observa, la cobertura de trabajadores y los conceptos salariales son más apropiados para las finalidades previsionales. Pero no es posible aproximarlos a los de la ER-EIL. Teniendo en cuenta tales disparidades entre las fuentes, se prefirió no avanzar en cotejos numéricos, en el entendido de que darían resultados similares sólo por azar y que no conduciría muy lejos constatar las esperadas diferencias en niveles y en variaciones entre los respectivos salarios. Por lo que sea ha venido mencionando, esta observación, por supuesto, no prejuzga sobre la utilidad y validez de cada una de las fuentes en sus particulares ámbitos.

#### **b) Comparación con el Índice de Salarios (IS-CVS) – INDEC**

El Índice de Salarios (IS-CVS) –Sector Privado Registrado– es un indicador que obtiene el INDEC y que se lleva, por separado, junto con los referidos al sector privado no registrado y al sector público. Surge de una encuesta mensual a una muestra de empresas seleccionadas del SIJP que responden sobre un conjunto de puestos testigos definidos previamente a partir de las ocupaciones más representativas de las ramas según la EPH. Las ponderaciones de ocupaciones provienen de esta fuente y las de ramas surgen de las Cuentas Nacionales (también con base a cifras del SIJP), utilizándose las masas salariales. Comprende todas las actividades, incluido el sector primario con un peso de 2,6% del total empleado.

Se considera al salario como “precio” referido a un puesto (no a una persona física) y es el que debiera recibir un trabajador por el período normal y habitual de trabajo. Por ejemplo, se han imputado y al mes de referencia los pagos establecidos por decretos, sin verificarse si las empresas los cumplieron y cuándo. El mismo incluye pagos no contributivos que no estén afectados por cambios en las cantidades producidas o en horas trabajadas. Se excluyen: descuentos por inasistencias y pagos adicionales por enfermedad, vacaciones, licencias, etc., así como pagos por horas extras, comisiones o productividad, además de pagos por asignaciones familiares y SAC. Finalmente,

<sup>21</sup> Hay otras diferencias de pequeña significación cuantitativa. El RIPTE excluye el pluriempleo, aspecto que no se puede considerar en la EIL. Asimismo, su cálculo del SAC, para eliminarlo de las cifras mensuales, es algo diferente: los trece meses de cómputo aseguran que se cobra íntegro el SAC en el año y se divide la remuneración en el mes que se cobra o devenga por 1,5.

el salario que se computa es el salario neto, obtenido por imputación de aportes que debe legalmente efectuar el trabajador<sup>22</sup>.

Para aproximar la ER-EIL a la fuente anterior, se consideró el total de la economía para el conjunto de aglomerados cubiertos. Esta es ya una fuente doble de diferencias con el IS: éste tiene, en principio, una cobertura nacional y alcanza a todas las ramas, siendo más restringido el universo territorial y sectorial de la ER-EIL. Asimismo, la ER-EIL excluye valores extremos (5%) por arriba y por debajo de acuerdo a la calificación de la tarea en cada empresa y actividad. Para que no influyan las jornadas parciales en la ER-EIL, se restringió el personal a los que se les haya pagado por 140 horas o más por mes.

En las versiones previas de este estudio, se consideraron dos series de la ER-EIL para aproximarla al IS (CVS): la serie (a), que computa el Salario total (incluye sumas no contributivas) y la serie (b), que registra el Salario normal (sin horas extras, ni pagos en tiempo no trabajado- feriados, vacaciones), al que se agregan montos no remunerativos, tal como en principio hace el IS.

Para abreviar la exposición, se presenta sólo el examen correspondiente a la serie (b) de la ER-EIL, cuyas mediciones resultaron algo más aproximadas a las del IS <sup>23</sup> (ver detalles de otros ajustes en las notas del cuadro adjunto).

El Cuadro 7 y el Gráfico 9 contienen las cifras de las dos fuentes para el respectivo total de la economía privada registrada, de cobertura nacional para IS y del total de cinco aglomerados para la EIL. Como el IS es un índice que no permite considerar valores nominales, las cifras de la ER-EIL también se expresan en números índices, con base 100 en el IV 2006.

Al considerar para la ER-EIL, la Serie (b) de Salario Normal (incluidos pagos no contributivos), y pese a la mayor similitud de conceptos que se utilizan en esta compulsa, los resultados, si bien mejoran con relación a los de la serie a), no lo hacen tan plenamente como se esperaba. Los índices de la ER-EIL se ubican por arriba en todas las ondas de 2007 y, desde niveles muy parecidos en el I, las brechas crecen en los siguientes trimestres, para terminar en el IV-2007 con una diferencia amplia.

Respecto de las variaciones trimestrales, los resultados son aceptables y mejoran visiblemente comparados con la serie a). Los signos de las variaciones son todos positivos y el perfil de cambios de tasas es semejante en ambas mediciones (suben en los tres primeros trimestres de 2007 y bajan en el IV). A su vez, las diferencias de las tasas trimestrales son relativamente pequeñas y se anulan en el IV-2007. No obstante, el crecimiento anual registra una diferencia apreciable: casi 20% de aumento en el IS frente a 28% en EIL. Es la acumulación de pequeñas diferencias de variaciones lo que amplía la disparidad final, siendo su perfil creciente en la segunda mitad de 2007 lo característico de este cotejo.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en 2007 (y antes) al salario que declaran las empresas para el personal afiliado a AFJP se lo reduce en 7% que era la alícuota legal para dicho conjunto. Desde enero 2008 la reducción se eleva al 11%, la nueva alícuota ahora aplicable al total de asalariados sin distinción de régimen jubilatorio. En la comparación con años anteriores resultaría, entonces, una variación porcentual inferior a que la del salario bruto. Habría otra fuente de diferencia numérica con otras fuentes que, en general, computan el concepto bruto del salario, sin estos ajustes en el tiempo. Esta observación, no obstante, no influye en el período analizado.

<sup>23</sup> Ver nuevamente el informe ya citado "Comparación de salarios de la EIL..."

## CUADRO 7

Comparación del salario medio de EIL y del Índice de Salarios (IS-CVS). Total sector privado registrado. En índices

Descripción	Índice IV 2006=100					Variaciones % trimestrales			
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
Índice de salarios (CVS)	100,0	103,1	107,8	114,2	119,9	3,1	4,6	6,0	5,0
b) EIL - Salario normal + sumas no contributivas	100,0	104,0	111,5	122,0	128,0	4,0	7,3	9,4	4,9

Descripción	En índices (EIL = 100)					Dif. de variaciones % (en signos)			
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
Diferencia IS y EIL (b)	100,0	99,1	96,7	93,7	93,7	(+)	(+)	(+)	(+)

Descripción	Dif. de variaciones % (en pp.)			
	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
Diferencia IS y EIL (b)	-0,9	-2,6	-3,4	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ER-EIL, DGE y EL y el IS-CVS, INDEC

IS-CVS: Encuesta a empresas seleccionadas de SIJP. Todas las ramas, incluidas primarias

Se considera al salario como un "precio", referido a un puesto, por el período normal y habitual. Pagos no afectados por cambios en producción o en horas trabajadas.

Se excluyen pagos por: horas extras, comisiones, productividad, enfermedad, vacaciones, licencias, etc. así como descuentos por inasistencias. Se excluyen pagos por asignaciones familiares y SAC. Pero, incluye pagos no remunerativos. En este informe no se analiza la serie a).

EIL: Total de la economía. Excluye valores extremos (5%) por arriba y por debajo de acuerdo a la calificación de la tarea. Se consideran sólo a los que se les haya pagado por 140 horas o más, para que no influyan las jornadas parciales. Se toman dos series para aproximarlas al IS (CVS),

a) Salario total (incluye suma no remunerativa).

b) Salario normal (sin horas extras, ni pagos en tiempo no trabajado, pero se agregan pagos no remunerativos).

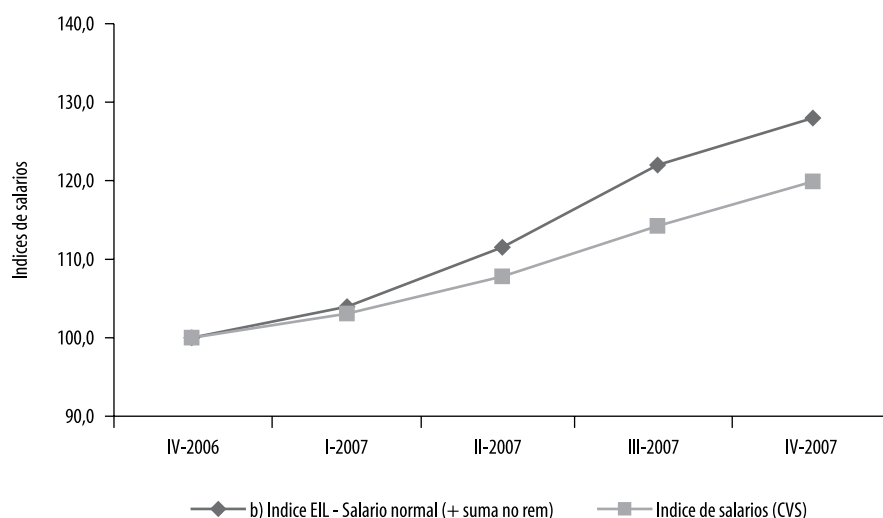
Por cierto, no hay necesidad de que ambas fuentes sean semejantes y el interés por esta contratación no justifica una profundización mayor. No hay muchas precisiones metodológicas del IS que permitan conocer mayores detalles de su procesamiento. Por otra parte, hay diferencias de coberturas geográficas y de actividades económicas, así como en las definiciones de conceptos y del personal entre ambas fuentes. Por otra parte, para el nivel general de la economía las cifras de la ER-EIL y del Observatorio (OEDE) resultaron muy parecidas entre sí (ver punto 3.1.1), lo que relativiza aún más el significado de algunas diferencias con el IS.

### c) Comparación con la Encuesta Industrial Mensual (EIM - INDEC).

El Índice de Salarios por ocupado de la industria manufacturera (ISO-EIM), es un indicador

## GRÁFICO 9

Comparación del salario normal (incluyendo suma no contributivas) de EIL con el Índice de Salarios (IS-CVS)



### Gran Buenos Aires

	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>b) Índice EIL - Salario normal (+ suma no rem)</b>	100,0	104,0	111,5	122,0	128,0
<b>Índice de salarios (CVS)</b>	100,0	103,1	107,8	114,2	119,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 7

que releva el INDEC desde 1980 con cobertura de todo el país pero sólo para esta rama industrial. Se origina en una encuesta mensual a una muestra de empresas seleccionadas del Censo Económico de 1993, corregido por la matriz de 1997, que en la actualidad comprende unas 3000 empresas del sector, con las ponderaciones de ocupados de dicha fuente. Las unidades que se relevan pertenecen al estrato de tamaño la industria de más de 10 ocupados, universo similar al de la EIL. Comprende sólo al personal de producción hasta la categoría de capataz o supervisor, inclusive. El salario que se recoge incluye pagos en tiempo no trabajado (feriados, vacaciones) y, en principio (aunque no hay precisión), también, sumas no remunerativas pero no SAC ni asignaciones familiares<sup>24</sup>. El relevamiento no establece restricciones horarias ni de niveles de salarios y el nivel medio de salario resulta de la división de la masa salarial y el total de ocupados en cada unidad encuestada. Para esta compulsa, se efectuaron en la ER-EIL los ajustes que se indican en el cuadro 8.

En versiones anteriores de este informe se consideraron dos series alternativas de la ER-EIL para aproximarlas al ISO-EIM: la serie (a), que comprende a todo el personal según la define la EIL; y la serie (b) que abarca sólo al personal de producción, incluyendo a técnicos, como aproximación al personal captado por la EIM. Sin embargo, los

<sup>24</sup> Esto último, desde 1995 ya que antes las incluía

## CUADRO 8

Comparación del salario total medio de EIL y de la EIM (INDEC). Industria manufacturera (más de 10 ocupados) En números índices

Descripción	Índice IV 2006=100					Variaciones % trimestrales			
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
EIM - Índice de Salario. Personal de producción	100,0	101,8	107,2	113,5	123,2	1,8%	5,3%	5,8%	8,6%
a) EIL Salario total - Ind. Manuf.- Personal total	100,0	112,4	105,5	112,2	124,9	12,4%	-6,2%	6,4%	11,3%

Descripción	En índices (EIL = 100)					Dif. de variaciones % (en signos)			
	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
Diferencia EIM y EIL Serie (a)	100,0	90,6	101,7	101,1	98,6	(+)	(-)	(+)	(+)

Descripción	Dif. de variaciones % (en pp.)			
	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
Diferencia EIM y EIL Serie (a)	-10,6	11,5	-0,6	-2,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ER-EIL, DGE y EL y de EIM, INDEC

EIM: Unidades de la IM de más de 10 ocupados. Personal de producción hasta capataz, inclusive. Incluye pagos en tiempo no trabajado (feriados, vacaciones) y sumas no remunerativas, pero no SAC ni AF

EIL: Industria manufacturera. Excluye valores extremos (5%) por arriba y por debajo de acuerdo a la calificación de la tarea. Sin restricción horaria (sólo 20 horas mínimas para evitar errores).

Salario total (incluye sumas no contributivas).

Se usa la serie a) para todo el personal de la EIL (administrativos, de comercialización, etc), profesionales y jefes intermedios.

Se descartó la serie b) con sólo el personal de producción.

resultados de esta segunda aproximación no fueron buenos y las diferencias de ritmos fueron más pronunciadas, no sólo frente a la serie a), en apariencia menos cercana en la definición del personal, sino también con respecto a la EIM<sup>25</sup>.

No se conoce el nivel de salario medio de la EIM, pero se intuye que es más alto que el del personal de producción que se computa en este ejercicio para la ER-EIL, pese a que se incluyeron en este grupo a los técnicos<sup>26</sup>. Es probable que no se haya podido precisar la definición de este personal en la ER-EIL de un modo equiparable al de la EIM. Sin descartar la utilidad de una revisión ulterior de estas definiciones, puede considerarse otra perspectiva en la explicación, quizás de mayor interés para el cotejo de fuentes, que sugiere que la disparidad de las variaciones puede estar indicando quizás que

<sup>25</sup> Con relación a esta última hay una fuerte disparidad en el crecimiento anual de los salarios: aumento de 23% según EIM, y de 37,6% de la EIL con estas definiciones en la industria manufacturera.

<sup>26</sup> Una actualización de una observación lejana del salario nominal de esta fuente efectuada con el Índice de Salario de la EIM arroja un nivel de un orden de magnitud bastante mayor que el de la EIL.

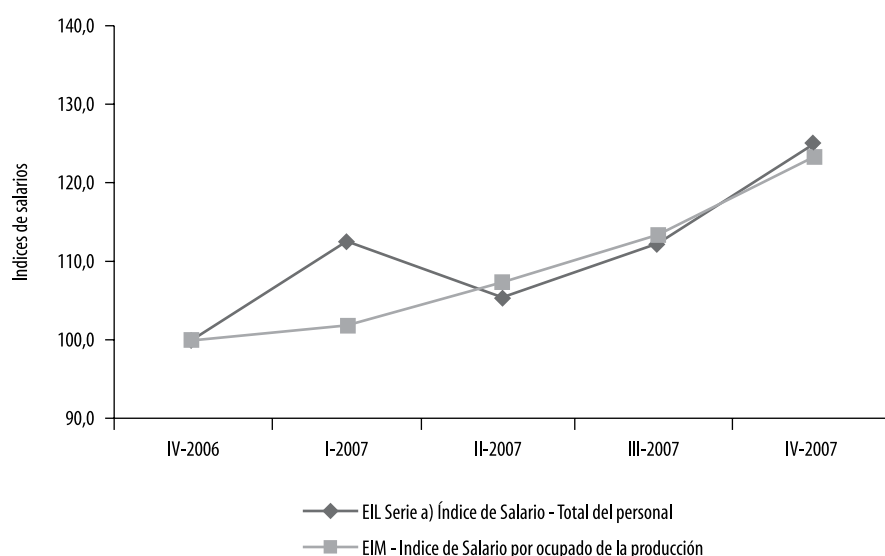
en el grupo que se ha computado como de producción en la ER-EIL se está ponderando más a un personal de menor calificación y salario, grupo para el que los aumentos de sumas fijas y las correcciones de los niveles básicos de salarios, habituales en el periodo reciente, tienen un mayor impacto incremental. Debido al peso que tiene el personal de producción en el empleo total de la industria de la ER-EIL, es posible conjeturar que esta observación sería también válida, aunque muy atenuada, para lo que menciona a continuación en la serie b).

El Cuadro 8 y el Gráfico 10 resumen la información de la EIL y la EIM para la industria manufacturera, de más de 10 ocupados, con cobertura nacional para EIM y del total de cinco aglomerados para la EIL, con los ajustes referidos. Como el ISO-EIM es un índice del salario medio, se convirtieron las cifras de la EIL en números índices.

Los índices de salarios medios de ambas fuentes, si se excluye el I trimestre 2007, son muy parecidos. Los índices de la ER-EIL no muestran un sesgo sistemático, por arriba o por debajo, entre las ondas, en las que se alternan los niveles de las dos series, divergiendo sólo en alrededor de 1,5pp., excepto en el I-2007 en que la disparidad es fuerte (10pp del índice de la EIL).

#### GRÁFICO 10

Comparación de índices de salario de EIL con la EIM (INDEC). Industria manufacturera. EIL Serie a)  
Total del personal (\*)



	IV-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007
<b>EIL Serie a) Índice de Salario - Total del personal</b>	100,0	112,4	105,5	112,2	124,9
<b>EIM - Índice de Salario por ocupado de la producción</b>	100,0	101,8	107,2	113,5	123,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 8.



El perfil de variaciones trimestrales y sus signos no son parecidos, pero, nuevamente, es atribuible casi por entero al efecto del mencionado trimestre: en la EIM las tasas tienden a subir en forma continua, sin ninguna tasa negativa. En la EIL, la evolución comienza con un alto incremento en I-2007 (12,4%) seguido de un descenso en el II (-6,2%), en tanto se asemejan más las tasas trimestrales de la segunda mitad de 2007 en las dos mediciones. En la EIL hay un trimestre (II) con variación negativa, efecto probable del alto nivel alcanzado en el trimestre anterior.

Las variaciones trimestrales del salario industrial divergen mucho en los dos primeros trimestres de la serie respectiva (aunque compensándose en el semestre), para ubicarse entre -0,6pp. y -2,8pp. en la segunda mitad de 2007. La tasa de incremento anual entre el IV trimestre de 2006 y de 2007 son casi equivalentes en ambas fuentes: 23,2% (EIM) y 24,9% (EIL), con tendencia a asimilarse mucho al final del periodo. La lectura del gráfico 10 muestra los resultados relatados.

### 3.2. Conclusiones sobre la comparación entre fuentes

Del análisis realizado, principalmente entre la EIL y el OEDE, complementado con el de las otras fuentes utilizadas, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- Con respecto al *nivel general* para toda el área geográfica cubierta, hay una consistencia casi plena entre EIL y OEDE, tanto en los niveles salariales como, en menor grado, en las variaciones trimestrales (signos, cadencias y ritmos), y se logra una buena correspondencia en las tasas anuales. En forma complementaria, también se obtuvo una importante correspondencia entre las cifras de EIL y el Índice de Salarios (IS-CVS) (con diferentes definiciones de salarios y de variables asociadas), reforzando aquella opinión.
- En relación con las *ramas de actividad económica*, también para el total de aglomerados, se recomienda agrupar a los servicios empresariales (incluyen inmobiliarios y financieros) y los servicios sociales y personales en un *solo agregado*<sup>27</sup>. Si bien se pierde información interesante y se conforma un grupo más heterogéneo de servicios, en cambio, se gana en una información más confiable y estable que permite profundizar en posteriores cruces con otras variables y detalles de interés.
- Con dicho agregado, el ordenamiento de ramas según el nivel de salario es prácticamente coincidente entre ambas fuentes y estable en casi todas las ondas, con Transporte e Industria manufacturera en los primeros lugares, y Construcción en el último, con posiciones intermedias en Servicios y en Comercio.
- Del análisis de cada rama en particular resulta que en Comercio, en Transporte y en el agregado de Servicios, los salarios de las dos fuentes y sus trayectorias son muy parecidos. En un cuadro de semejanzas relativas, pero con algunas diferencias mayores, se ubican la Industria manufacturera y la Construcción (esta última presenta las mayores diferencias de ritmos anuales entre ambas fuentes). Se concluye que el salario medio de las actividades está razonablemente representado por la EIL, sugiriéndose que continúe el esfuerzo por mejorar la información en las últimas dos ramas. En la industria, la EIL captaría un sueldo menor, sobre todo en el personal más

<sup>27</sup> Ello se sugirió en la primera versión, lo que posibilitó la agregación, y se ratificó en la segunda versión. La exclusión de la rama de Electricidad, gas y agua también proviene de similares observaciones.

directo de la producción (también lo refleja la comparación con la EIM), mientras que en la construcción ocurriría lo opuesto, afectándose así los ritmos de variación respectivos, ante la presencia de frecuentes pagos de sumas fijas que afectan la proporcionalidad de los cambios y los salarios relativos. En ambas ramas, se podría realizar una prueba adicional, en este caso confrontando el concepto de salario total con y sin sumas no remunerativas fijas, para despejar los probables efectos de estas sumas.

- En relación con los *aglomerados*, las mediciones de la EIL de los salarios y sus variaciones, comparadas con el OEDE, muestran una fuerte correspondencia para el GBA, menos aproximación en Córdoba y en Rosario, y diferencias apreciables en Mendoza y Tucumán, en el orden mencionado. En el interior, tampoco el ordenamiento por magnitud del salario medio de las ciudades es estable y coincidente entre las fuentes. En cambio, al agrupar dichas áreas urbanas en un solo conjunto de *aglomerados del interior*, la comparación con el OEDE mejora ostensiblemente. Se mantiene la recomendación de la versión previa (hay ligeras variaciones en las cifras), respecto a procesar y publicar información sobre *salarios en el GBA y en el conjunto de Aglomerados del interior*, y eventualmente, dentro de este conjunto, desagregar sólo a Córdoba y Rosario desde el comienzo de la serie o, quizás, luego de un período de prueba adicional.
- En términos más generales (que puede extenderse a otros atributos), el logro de niveles suficientes de representatividad de la información de la Encuesta puede incluir la ampliación del número de observaciones, haciendo que, en los casos que lo requieran, las empresas incorporen un mayor número de trabajadores de la categoría en cuestión, sin que ello modifique el número de empresas entrevistadas ni la ponderación originaria de cada categoría. Este procedimiento no tendría un costo significativo de tiempo y de recursos.

*En síntesis:* se concluye que la información sobre el salario medio de la EIL para el total de aglomerados que corresponde al nivel general de la economía y a las ramas de actividad (tal como se han definido), así como la apertura de aquella en dos grandes áreas urbanas (GBA e Interior), parece tener suficiente proximidad y estabilidad con las cifras del OEDE para ser integrada en el procesamiento regular y continuo de la EIL. No deberían obstaculizar dicha integración las recomendaciones que se hacen de continuar en los puntos especificados con análisis y posibles ajustes posteriores.

## ANEXO 1

### Formulario de la encuesta de remuneraciones-EIL

1.- Total de remuneración bruta devengada al TOTAL DEL PERSONAL en el mes de ---- DE ----	
Excluye: Personal jerárquico, Personal sin relación de dependencia y Personal de Agencias de empleo.	TOTAL DEL PERSONAL
<b>A.- Montos devengados por CONCEPTOS REMUNERATIVOS</b>	
Normal y permanente (Horas normales, básico, mensual)	
Horas extraordinarias	
Antigüedad	
Comisiones	
Premios y bonificaciones de convenio	
Premios y bonificaciones fuera de convenio	
Feriados trabajados	
Feriados no trabajados	
Licencias por enfermedad y/o accidentes	
Vacaciones	
Otras licencias (Gremial, Donación de sangre, examen, etc.)	
SAC	
Otros componentes remunerativos	
Total conceptos remunerativos	
<b>B.- Montos devengados por CONCEPTOS NO REMUNERATIVOS</b>	
Asig. familiares (Maternidad, hijos, prenatal, escolaridad, etc.)	
Tickets	
Suspensiones (Causas económicas, tecnológicas o fuerza mayor)	
Otros montos no remunerativos	
Total conceptos no remunerativos	
<b>C.- COSTOS LABORALES</b>	
CONTRIBUCIONES PATRONALES a la seguridad social (Jubilaciones, Fdo.Nac. de empleo, Asig. Fliares, Obra social, INSSyP/PAMI - Sin computar compensación por pago de Asig. Fliares. al personal)	
Contribuciones por convenio colectivo	
ART y/o Seguro de vida	
Aporte patronal por Ley 22.250 (Sólo CONSTRUCCIÓN)	
Otros costos laborales	
Total de costos laborales	

2.- Total de remuneración bruta devengada al PERSONAL SELECCIONADO en el mes de NOVIEMBRE DE 2006 (Excluye: Personal jerárquico, Personal sin relación de dependencia y Personal de Agencias de Empleo)	
Código de ocupación	
Sexo	
A.- Características del Trabajador	
Identificación	
Edad	
Antigüedad en la empresa (Años)	
Cantidad de Hijos	
Convenio Colectivo (Actividad o entidad sindical)	
Tipo de Contratación (P. Prueba/Efectivo/Tiempo determinado)	
B.- Cantidad de HORAS PAGADAS --- DE ---	
Horas normales trabajadas	
Horas extraordinarias	
Horas no trabajadas	
Total horas pagadas	
C.- Montos por CONCEPTOS REMUNERATIVOS	
Normal y permanente	
Horas extraordinarias	
Antigüedad	
Comisiones	
Premios y bonif. de convenio	
Premios y bonif. fuera de convenio	
Feriados trabajados	
Feriados no trabajados	
Lic. por enfermedad y/o accidentes	
Vacaciones	
Otras licencias	
SAC	
Otros componentes remunerativos	
Total conceptos remunerativos	
D.- Montos por CONCEPTOS NO REMUNERATIVOS	
Asignaciones familiares	
Tickets	
Suspensiones	
Otros montos no remunerativos	
Total conceptos no remunerativos	
E.- COSTOS LABORALES	
CONTRIBUCIONES PATRONALES a la seg. social	
Contribuciones por convenio colectivo	
ART y/o Seguro de vida	

## ANEXO 2

### El ingreso neto del trabajador

Desde el ángulo del trabajador, tiene importancia el ingreso neto o “de bolsillo”. Se elude la palabra “salario” para evitar confusiones y se la sustituye por el término “ingreso”, más general, no utilizado antes, sin connotaciones contributivas y más apropiado como importe disponible del trabajador. De este modo, se enfatiza que la observación se hace desde el punto de vista del trabajador, a quien ese ingreso lo capacita para el consumo y la obtención de un cierto nivel de vida y de bienestar para sí y su familia, desvinculándolo de la noción de “costo” que conlleva también la palabra “salario”. Es lo que le ingresa “al bolsillo” del trabajador por su trabajo en relación de dependencia y lo que le queda para su gasto personal.

Para llegar al concepto anterior, es necesario realizar un par de ajustes al salario “neto”, deducidos aportes personales y retenciones del impuesto a las ganancias, dependiendo del concepto de retribución del que se parta. Si se parte del salario contributivo, es preciso sumar los montos no contributivos, porque estos integran en forma plena (prácticamente sin deducciones) el ingreso del trabajador. Si se parte del salario total o remuneración de la LCT –la versión más amplia de salario– no hay que hacer otro ajuste, ya que dichos montos lo integran.

El segundo ajuste depende de si el trabajador tiene o no cargas familiares (hijos menores o discapacitados). Para el trabajador sin cargas familiares, este último salario total neto será su ingreso de “bolsillo”. En cambio, para el trabajador con cargas familiares se requerirá de un segundo añadido, en este caso de las asignaciones familiares que cobre.

Como se menciona en el texto principal, esta información, importante para considerar el ingreso disponible del trabajador para sus gastos de consumo y de su hogar, no se recoge en la EIL, ya que los datos que proveen las empresas no permiten reconstruir confiablemente este último concepto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La creciente generalización del pago directo de las asignaciones familiares a los beneficiarios hace más difícil que las empresas puedan comunicar los datos requeridos.

## ANEXO 3

### Medición del salario por ocupado y por hora trabajada\*

#### 1. SALARIO POR OCUPADO Y POR HORA TRABAJADA

En primer término, es necesario distinguir ambos salarios medidos por la EIM, ya que no sólo divergen por las unidades de trabajo sino también, y principalmente, por sus componentes. El salario por hora incluye los importes de los ítems 1.1. a 1.3. del cuadro de este anexo y se obtiene dividiendo esa cantidad por el total de horas trabajadas. Comprende, entonces, sólo lo que aquí se identifica como *salario efectivo*, entendiendo por tal lo que se paga en tiempo trabajado, y pudiendo interpretarlo también como un salario “contractual”.

El salario por ocupado, en cambio, incluye el mismo importe anterior más un conjunto de otras compensaciones, identificadas en este estudio como “bonificaciones o pagos en tiempo no trabajado”, que integran el ítem 2.1. del cuadro. El importe resultante de su suma se divide por el número de ocupados. Refleja las retribuciones por *todo concepto* que recibe el trabajador por su trabajo (excepto aguinaldo) y es el salario que se utiliza habitualmente.

En ambos casos se computan los salarios brutos, esto es, sin deducir los aportes legales a cargo del trabajador que reducen su ingreso y lo expresan en un concepto neto.

Se tienen así dos tipos de salarios, uno restringido a los pagos en tiempo trabajado (por hora), y otro amplio que lo incluye, pero incorpora otros beneficios y costos (por ocupado), además de diferir en la unidad de trabajo. Si no se tienen precauciones al respecto, se pueden cometer errores al utilizar el salario por ocupado y, como es usual, hacer imputaciones adicionales por dichas bonificaciones, duplicando el conteo. Se hace necesario, entonces, tratar estos aspectos interrelacionados.

#### 2. BONIFICACIONES Y OTRAS REMUNERACIONES EN TIEMPO NO TRABAJADO

Los pagos y beneficios sociales que se enumeran integran la remuneración sobre la que se aplican las cargas sociales del empleador. Son pagos en tiempo no trabajado y son de percepción inmediata por parte del empleado.

##### 2.1. Bonificaciones en tiempo no trabajado

Se comprende bajo este concepto *ad hoc* todos los pagos señalados bajo el ítem 2.1. del Cuadro 1, los que, como se observa, ya están incluidos en el salario por ocupado

\* Tomado de Szretter, Héctor, “Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995”, en OIT, *Costos laborales y competitividad en América Latina*, Lima, 1997.

## CUADRO 1

### Salario y otras remuneraciones

Concepto (Entre paréntesis, N° de variable del formulario)	Salario por hora	Salario por ocupado
<b>1. Salario efectivo en tiempo trabajado o “contractual”</b>		
1.1. Salario efectivo por horas normales y extras (21 - 22)	Sí	Sí
1.2. Premios de convenios colectivos de trabajo (CCT) (24)	Sí	Sí
1.3. Premios habituales y extras fuera de CCT (25 - 26)	Sí	Sí
<b>2. Otras remuneraciones</b>		
2.1. Bonificaciones en tiempo no trabajado		
2.1.1. Feriados no trabajados y pagados (60)	No	Sí
2.1.2. Licencia enfermedad y accidentes (28)	No	Sí
2.1.3. Vacaciones (29 - 30)	No	Sí
2.1.4. Otras licencias (31)	No	Sí
2.1.5 Pagos correspondientes a meses anteriores (32)	No	Sí
2.1.6. Pagos a personal suspendido por falta de trabajo (36)	No	Sí
2.2. Aguinaldo (pagado por mitades en junio y diciembre)	No	No

Fuente: Szretter, Héctor, “Argentina: costo laboral y...”, *op. cit.*, basado en el formulario de la Encuesta Industrial Mensual (INDEC).

pero no en el horario. Las cifras utilizadas resultan de la encuesta, pero para ello se debió seguir el procedimiento que se detalla en los dos puntos siguientes.

### 2.2. Aguinaldo

Es un pago diferido en el año y no se computa en la serie mensual del salario por ocupado<sup>1</sup>.

## 3. ESTIMACIÓN DEL SALARIO EFECTIVO Y LAS BONIFICACIONES EN TIEMPO NO TRABAJADO

Ambos conceptos integran el salario por ocupado, pero no se computan por separado, por lo que es necesario aislarlos. Definiendo, respectivamente, el salario por ocupado y

<sup>1</sup> El Sueldo anual complementario (SAC) es sólo salario diferido en el año, que se trata por separado por razones de cómputo, al no incluirse en el Salario por ocupado (WO) y al ser aplicado sobre este último (o sobre el horario más bonificaciones). Para el costo laboral, si se imputa, se lo distribuye como 8,33% del WO (o por hora más bonificaciones). En este caso, hay diferencias cuando hay inflación y el salario medio no equivale al mejor salario del semestre.

por hora trabajada como  $WO$  y  $WH$ ; las horas trabajadas por ocupado como  $h$  (esto es,  $H/O$ , siendo  $H$  y  $O$  el total de horas trabajadas y de ocupados); el salario efectivo y las bonificaciones contenidas en  $WO$  (pero no distinguidos) como  $WE$  y  $B$ ; se tiene:

$$WO = WE + B$$

Siendo,  $WE = WH * h$ , resulta:

$$B = WO - WH * h.$$

Es decir,  $B$  puede separarse de  $WE$  dentro del  $WO$  a partir de datos conocidos (salario horario y horas por ocupado) y expresarse en porcentaje del salario por ocupado (identificado como  $b$ ). Para obtener el salario "efectivo", a  $WO$  se le resta  $b$ , como porcentaje del mismo importe. El salario por ocupado es de uso habitual, con la salvedad de que  $b$  no se adiciona, sirviendo sólo como indicador para el análisis<sup>2</sup>

#### 4. RELACIONES ENTRE EL SALARIO POR OCUPADO Y POR HORA

La descomposición anterior permite un avance adicional en la medición: establecer en forma más nítida la correspondencia entre ambos tipos de salario y mejorar la consistencia entre las series de costo laboral basadas en los mismos. Manteniendo las anteriores definiciones, pero expresando ahora el porcentaje de  $B$  respecto a la parte correspondiente al salario efectivo (o en tiempo trabajado) como  $b^{\wedge}$ , se tiene:

$$WO = WH * h (1 + b^{\wedge}) \text{ o bien}$$

$$WH = (WO/h) (1 - b), \text{ con } b^{\wedge} = b / (1 - b), \text{ expresión general de una tasa referida a una parte en función de la referida al total.}$$

En la serie basada en el salario por hora, las bonificaciones están representadas ahora por  $b^{\wedge}$ , porcentaje referido a dicho salario y por tanto mayor que  $b$ , aunque ambas surgen de la misma cuantía de  $B$  corregida por  $h$ .

En síntesis, en el cálculo del CLT basado en el salario horario, el porcentaje correspondiente a las "bonificaciones en tiempo no trabajado" se *suma* al salario horario. En cambio, en el cálculo basado en el salario por ocupado, las bonificaciones ya están incluidas y *no* deben sumarse. En ambos casos se suma el aguinaldo para obtener el total de remuneraciones.

<sup>2</sup> En el promedio 1990-1994,  $b$  representó el 16% del  $WO$ . Si incorrectamente se sumase aparte y si se aplicasen sobre ese valor aguinaldo y cargas sociales, el CLT se sobrestimaría en casi 16% (Szretter, *op. cit.*).



