

## Un estatuto especial para las microempresas trabajo-trabajo también reduciría la informalidad en el sector de la construcción

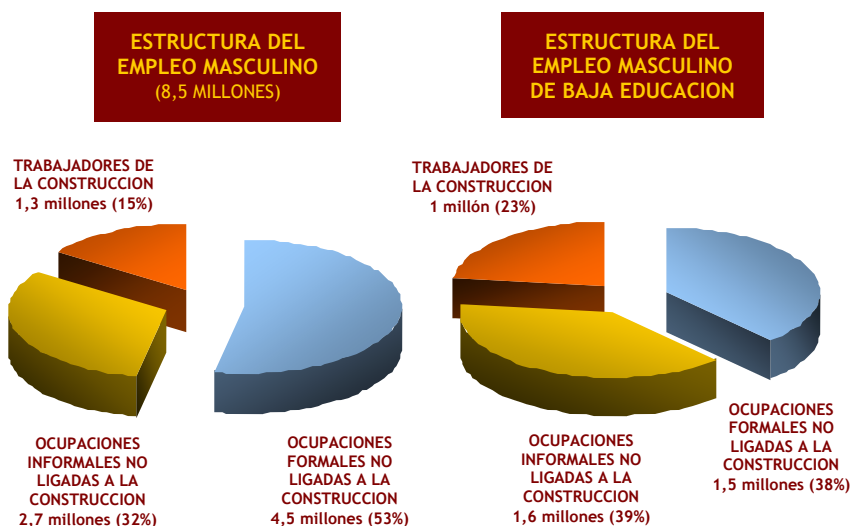
*El sector de la construcción es un importante generador de oportunidades laborales, en particular para las personas con menor formación y que viven en condiciones de pobreza. A pesar de contar desde mucho tiempo atrás con un régimen laboral especial que pretende atender las particularidades de la actividad, en los hechos la elevada informalidad existente lleva a que el sistema de protección opere como un dispositivo de selección adversa que otorga cobertura a muy pocos trabajadores. La construcción se vería especialmente beneficiada con un Estatuto Especial para microempresas como el que se propusiera en el informe "Empleo y Desarrollo Social" Nro. 25 (abril de 2010).*

La construcción ha sido tradicionalmente reconocida por su contribución a la generación de empleo. Para dimensionar la magnitud de este fenómeno, basta con considerar que sólo en los grandes aglomerados urbanos -que representan unos 25 millones de personas- el 15% del empleo masculino es generado por la construcción. Se trata de aproximadamente un millón de trabajadores, que si se proyectan linealmente al total de la población urbana -esto es, no sólo a los grandes aglomerados, sino al total que comprende unos 36 millones de habitantes- arrojan una cantidad de trabajadores en la actividad de la construcción en el orden del millón trescientas mil personas.

Pero la relevancia del sector es mayor aún si se considera su capacidad para absorber trabajadores con menores niveles de calificación: medida en términos de empleo correspondiente a varones con educación hasta el nivel secundario incompleto, la participación de la construcción aumenta al 23%.

**Gráfico 1:**

### Estructura del empleo masculino en el sector de la construcción



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC (2009)

## El sistema de protección laboral en la construcción

**Fondo de Cese Laboral.** La normativa que regula la relación laboral entre empleadores y trabajadores de la construcción en materia de protección social es la Ley 22.250 del año 1980 (Estatuto de la Construcción). La lógica subyacente consiste en adaptar las regulaciones laborales a una actividad que es intrínsecamente inestable y cíclica: mientras que la regulación general presupone una relación laboral por tiempo indeterminado, el empleo en el sector de la construcción suele tener una duración predeterminada por el inicio y la finalización de la obra.

En respuesta a esta singularidad, el elemento novedoso que introduce el Estatuto de la Construcción es una regulación sobre el despido diferente a la indemnización de la Ley de Contrato de Trabajo, basada en un Fondo de Cese Laboral. El mecanismo se basa en una "libreta de aportes" -en vías de ser suplantada por una tarjeta magnética- que registra los aportes mensuales que el dador de trabajo realiza en una cuenta bancaria a nombre del trabajador. Esta contribución patronal es del 12% del salario mensual durante el primer año y del 8% en años subsiguientes.

Desde el punto de vista de la protección social, los fondos acumulados en esta cuenta permiten al trabajador financiar la falta de ingresos durante el período comprendido entre la desvinculación laboral y la inserción en un nuevo empleo.

**Sistema de seguro de desempleo.** Mas tarde, mediante la Ley 25.371 del año 2000, se estableció que los trabajadores de la construcción podrían acceder -adicionalmente al Fondo de Cese Laboral- a las prestaciones por desempleo del Fondo Nacional de Empleo. El requisito es que el trabajador haya contribuido regularmente por lo menos durante 8 meses y que el cese laboral se produzca por despido sin justa causa o finalización de la obra. Las prestaciones en los primeros meses equivalen al 50% del salario, con un piso de \$250 y un techo de \$400, beneficio que se reduce al 85% a partir del 5° mes. El beneficio se otorga durante 3 meses cuando el trabajador ha realizado aportes entre 8 y 11 meses, durante 4 meses con aportes entre 12 y 17 meses y durante 5 meses en caso de que la cantidad de aportes acumulados sea de entre 18 y 24 meses. El seguro de desempleo implica recibir adicionalmente asignaciones familiares y la cobertura de la obra social.

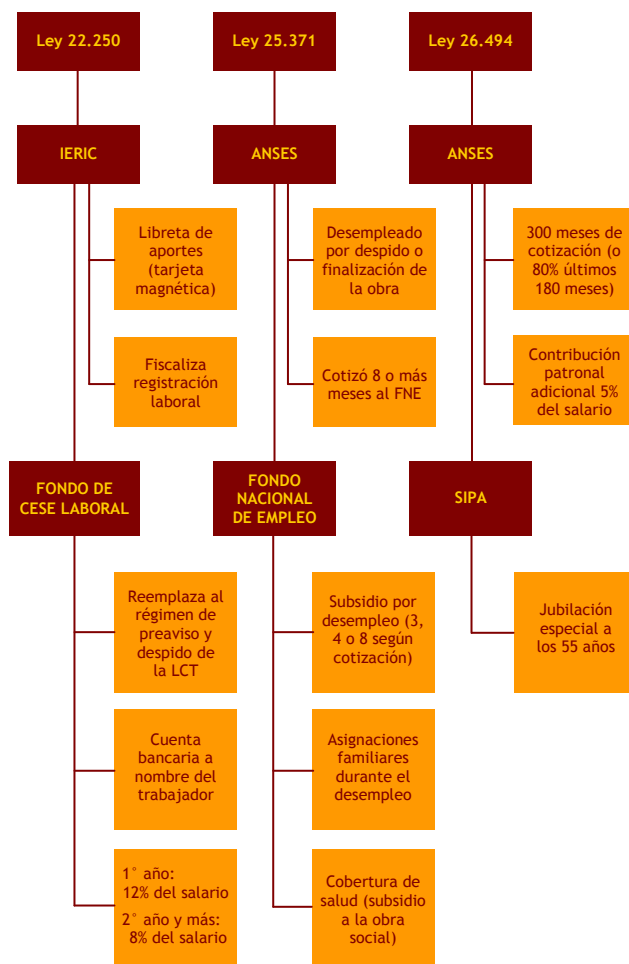
**Régimen de jubilación especial.** Por otro lado, en el año 2009 se sancionó la Ley 26.494 que establece un régimen especial de jubilación para los trabajadores de la construcción. Esencialmente, la particularidad que introduce esta norma es que los trabajadores del sector se jubilan a los 55 años sin distinción de sexo. Se trata de una diferencia muy importante con respecto al régimen general, que establece una edad jubilatoria de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. El requisito para acceder a este régimen especial es haber aportado en la actividad de la construcción durante 25 años, o bien durante 12 años en los últimos 15 de la vida laboral (el régimen general exige

indefectiblemente 30 años de aporte). Para compensar el trato especial se obliga al empleador a realizar una contribución patronal adicional del 5% del salario.

## El costo laboral de contratar *en blanco* a un trabajador de la construcción.

Este conjunto de normas ha generado un esquema de protección social para los trabajadores de la construcción muy diferente al del régimen general. En términos simplificados, este esquema opera alrededor de tres dispositivos legales, tal como se esquematiza en el Recuadro 1.

**Recuadro 1:**  
Protección social para los trabajadores de la construcción



Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente.

Una de las derivaciones que se desprende de estos tres dispositivos de protección es el impacto que tienen sobre los costos laborales. A grandes rasgos, el esquema de imposición para *tener en regla* a un trabajador de la construcción es el que se presenta en el Recuadro 2 a continuación:

**Recuadro 2:**

**Los costos de contratar a un trabajador de la construcción en blanco**

- **FONDO DE CESE LABORAL:**
  - 12% del salario el 1° año; 8% el 2° y posteriores
- **CONTRIBUCIÓN UNIFICADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL:**
  - ANSES:
    - Trabajador: 11%
    - Empleador: 16%
  - PAMI:
    - Trabajador: 3%
    - Empleador: 2%
  - Obra social:
    - Trabajador: 3%
    - Empleador: 6%
  - ART:
    - Empleador: 7%
- **RÉGIMEN DE JUBILACIÓN ESPECIAL:**
  - Empleador: 5%
- **CONTRIBUCIÓN OBLIGATORIA AL SINDICATO:**
  - 1,5% más un pago fijo entre \$15 y \$60

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente.

La formalización de la relación laboral implica abonar aproximadamente un 65% del salario bruto en aportes y contribuciones. De esta forma, por cada \$1.000 de salario de bolsillo que el trabajador se lleva a su casa, el empleador debe afrontar un costo laboral total \$1.780 (las alícuotas se aplican sobre un salario bruto de \$1.200).

La brecha entre el salario de bolsillo y el costo para el empleador es muy alta y esto obviamente incide en los niveles de formalidad laboral. Los incentivos a la informalidad se potencian además por algunas características propias del sector -inestabilidad contractual, dispersión geográfica, etc.- que hacen particularmente difícil el control.

**Los niveles de registración laboral en el sector de la construcción**

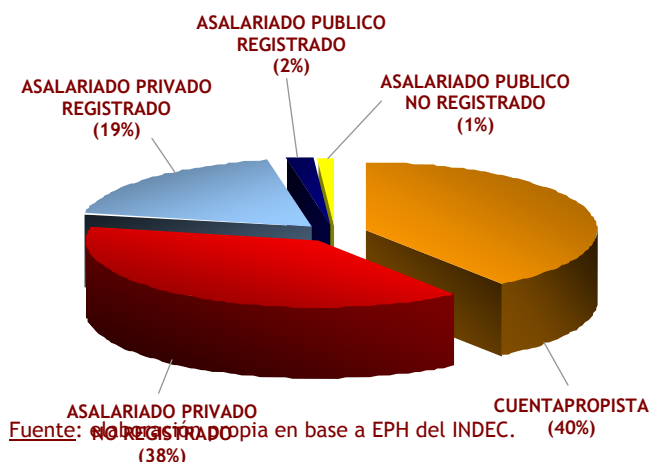
De acuerdo con la información generada por el Ministerio de Economía en base a la declaración jurada de los empleadores ante la AFIP, el empleo registrado en el sector de la construcción durante 2009 fue de 382.000 puestos de trabajo, mientras que en 2008 -un año "pico" para la actividad- se llegó a 414.000 puestos de trabajo registrados.

El hecho es que, más allá de los vaivenes de la actividad económica, estas cifras de empleo registrado representan un nivel de formalidad muy bajo. Si se tiene en cuenta que la cantidad total de trabajadores de la construcción está en el orden de 1,3 millones de personas, la tasa de formalidad asalariada se ubicaría en el entorno de un tercio del empleo total. Dicho de otra manera, el sistema de protección social llega a muy pocos trabajadores en la práctica.

Una fuente alternativa para estimar los niveles de formalidad en el sector de la construcción es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. A diferencia de los datos de la AFIP, que se originan en registros administrativos basados en declaraciones de los empleadores, la EPH estima la informalidad en base a las declaraciones de las familias encuestadas. Otra diferencia importante es que se trata de información representativa únicamente de los grandes aglomerados urbanos. El Gráfico 2 sintetiza la distribución del empleo en el sector de la construcción según el tipo de inserción laboral:

**Gráfico 2:**

**Tipo de inserción laboral en el sector de la construcción**



Una primera segmentación importante es que el 40% del empleo en la construcción es cuentapropista y el 60% es asalariado. Entre estos últimos sólo una minoría de los trabajadores está registrado (21 puntos porcentuales del total del empleo). La mayoría de los asalariados no está registrado (39 puntos porcentuales) y en general, los cuentapropistas tampoco están registrados. Si se suma el empleo asalariado "en negro" y el empleo cuentapropista, resulta que la mayor parte de los trabajadores del sector de la construcción -aproximadamente un 80% del total- son informales y operan por fuera de la normativa existente.

De esta manera queda evidenciada una abierta contradicción entre una compleja estructura de beneficios sociales (Fondo de Cese Laboral, seguro de desempleo, jubilación especial) y una muy baja tasa de cobertura. Como consecuencia de esto, se diluye el impacto protector ya que sólo una minoría de los trabajadores de la construcción accede a las prestaciones previstas en las normas, mientras que la informalidad emerge como un poderoso mecanismo de exclusión para la mayoría de ellos.

**Cuáles son los principales factores detrás de la masiva incidencia de la informalidad en la construcción?**

Si bien se trata de un fenómeno complejo y con una multiplicidad de matices, un aspecto clave detrás de la informalidad masiva son los bajos niveles de productividad y -asociado a este fenómeno- la baja capacidad de pago que prevalece en el sector.

En el Gráfico 3 se presenta la distribución de los diferentes tipos de inserción laboral según el tamaño del emprendimiento que otorga el empleo. Como se puede observar, el 80% de los trabajadores del sector es cuentapropista o trabaja en empresas de hasta 10 personas.

**Gráfico 3:**

**Estructura del empleo en la construcción por tamaño de empresa (grandes aglomerados urbanos)**

TAMAÑO DE EMPRESA	ASALARIADO SECTOR PRIVADO		CUENTA PROPISTA	TOTAL
	REGISTRADO	NO REGISTRADO		
1 A 5 TRABAJADORES	2%	27%	42%	70%
ENTRE 5 Y 10	3%	6%		10%
ENTRE 10 Y 40	7%	3%		10%
ENTRE 40 Y 100	8%	2%		10%
TOTAL	20%	38%	42%	100%

Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC.

Los cuentapropistas trabajan individualmente o en pequeños grupos de 2 a 4 personas y los asalariados no registrados lo hacen en su mayoría para pequeños dadores de trabajo, esto es, emprendimientos que no superan el tamaño de 10 trabajadores. Este tipo de emprendimiento ocupa al 86% de los asalariados no registrados, una proporción que sería mayor si se incluyera a los cuentapropistas. En sentido contrario, un 75% de los asalariados registrados trabaja en empresas con más de 10 trabajadores.

El diseño de las normas guarda una escasa consistencia con la realidad del sector. En este contexto, resulta ilusorio aspirar a que la mayoría de los trabajadores pueda acceder al esquema de protección social creado especialmente para ellos. No es realista suponer que un albañil o un grupo de albañiles que trabajan como cuentapropistas -o bajo la supervisión de otro trabajador que es a su vez un pequeño dador de trabajo- pueda afrontar trámites complejos y muy costosos en términos de cargas sociales que llegan al 70% del salario. Estos microemprendimientos que operan bajo una relación del tipo trabajo-trabajo también se verían beneficiados con el estatuto especial para microempresas propuesto en el informe Empleo y Desarrollo Social Nro. 25.

Las barreras burocráticas y financieras impiden a la gran mayoría de los emprendimientos del sector encuadrarse en la legislación existente. Esto se potencia por el hecho de que la relación costo-beneficio de trabajar en la formalidad se ha relativizado mucho en los últimos años. Las recientes transformaciones en el sistema de seguridad social incorporaron formas no contributivas de acceso a la protección social sin el requerimiento de realizar aportes. Las moratorias previsionales y el subsidio por hijo permiten a los trabajadores informales acceder a algunas de las prestaciones de la seguridad social, prácticamente en igualdad de condiciones que un aportante, pero sin la necesidad de hacer aportes. Adicionalmente, la informalidad facilita el acceso del trabajador a las múltiples ventanillas de la asistencia social disponibles en los tres niveles de gobierno.

Se está en la paradoja de que para los trabajadores con bajos niveles de educación -la construcción es un caso paradigmático- los ingresos generados en la informalidad pueden llegar a superar a los ingresos de la formalidad. Trabajar en la formalidad implica pagar impuestos sobre el salario y tener restringido el acceso a algunas de las múltiples vías de la asistencia social, mientras que trabajar en la informalidad permite obviar los impuestos al trabajo, acceder a las ayudas asistenciales y a las principales prestaciones de la seguridad social (jubilación y asignaciones familiares).

Planteado en términos simplificados, la construcción opera bajo un régimen de protección complejo y oneroso. Sólo las empresas más grandes, sujetas a mayores controles, esquemas de organización más modernos y especialmente una mayor capacidad de pago asociada a altos niveles de productividad, operan en la legalidad; mientras que la mayor parte del empleo, conformado por cuentapropistas y pequeños grupos de trabajadores, queda excluido de la normativa legal vigente. En el sector de la construcción la informalidad es mucho más atractiva que afrontar las complejidades administrativas, impositivas y laborales actuales y los microemprendimientos -que otorgan posibilidades reales de em-

pleo a los trabajadores pobres y no calificados- se beneficiarían con un estatuto especial que simplifique los procedimientos y reduzca los costos que deben afrontar para operar en la formalidad.

### Algunas conclusiones para las políticas públicas

Para combatir la pobreza y la exclusión social es fundamental reducir la informalidad laboral y crear condiciones para universalizar las posibilidades de acceso a un trabajo digno. Esto requiere de mecanismos administrativos, impositivos y laborales más simples y menos onerosos, que sean amigables para los emprendimientos más pequeños, la principal fuente de empleo para los sectores más pobres de la población.

El régimen especial para los trabajadores de la construcción no ha conseguido eliminar la alta informalidad del sector y es muy probable que la haya aumentado, dado que reproduce algunos de los problemas que caracterizan al actual régimen general. Se multiplican los dispositivos de protección, lo que hace más compleja la operatoria de registración y encarece los costos del sistema, que termina siendo viable sólo para las grandes empresas. Es más, los efectos positivos de un dispositivo interesante, como el Fondo de Cese Laboral, terminan siendo anulados por la superposición con otros esquemas del régimen general que fracasaron a la hora de incentivar el trabajo registrado en las empresas de menor tamaño.

El esquema del Fondo de Cese Laboral es atractivo desde el punto de vista de su diseño y podría ser generalizado a otras actividades además de la construcción, aunque para esto debieran ajustarse algunos aspectos relativos a su implementación. En la medida de que el sistema financiero no sea más flexible y menos costoso continuará habiendo muchas pequeñas empresas y trabajadores individuales que no pueden acceder al mismo: tener que depositar mensualmente el 12% del salario en una cuenta bancaria no es una alternativa viable para un microemprendimiento.

Lo que se desprende de forma muy clara de la experiencia del sector de la construcción es que para cualquier microempresa en la que predomina una relación trabajo-trabajo es central que las contribuciones sociales sean tarifadas y de un nivel relativamente bajo. Resulta prácticamente imposible aspirar a que las microempresas paguen contribuciones sociales bajo el sistema general de acumulación de alcúotas con declaración jurada de plantilla y salarios. El Estado no perdería recursos pasando a un sistema simplificado, dado que su potencial para que se incorporen quienes hoy no pagan, más que compensaría la modesta disminución que tendría lugar por dejar de recibir las declaraciones juradas de los pocos que hoy pagan las contribuciones sociales.

A través del régimen especial para los trabajadores de la construcción, el Estado ha reconocido la necesidad de un tratamiento diferenciado para un sector específico de la actividad económica. Sin embargo, a la hora de reducir las altas tasas de informalidad laboral y exclusión social que existen en el país sería mucho más interesante y provechosa una diferenciación según el tamaño de los microemprendimientos. Algunas ideas básicas a este respecto se presentaron en "Empleo y Desarrollo Social" Nro. 25, distribuido por la Escuela de Economía de la UCA en abril de 2010.