

Documento de Trabajo No.32<sup>1</sup>

## ¿Es más costosa la construcción de vivienda social con empleo formal?

### I.- Síntesis

1.- Cuando el Estado avalúa programas de construcción de viviendas sociales, **suele considerar que las organizaciones o movimientos que agrupan a trabajadores informales son un canal más conveniente para asignar los recursos y ejecutar las obras que las empresas constructoras**, ya que éstas tienen más costos que aquellas.

2.- Esto ocurre porque, en un **análisis estrictamente presupuestario**, las **empresas constructoras tienen mayores costos** por los impuestos que pagan, por sus costos administrativos, por sus márgenes de utilidad, por sus costos financieros, sin tener en cuenta que impuestos implican recupero de costos por parte del Estado, que los costos administrativos también están presentes en el caso de otros tipos de organización, solo que terminan financiándose de una u otra manera con fondos públicos, que los márgenes empresarios absorben también imprevistos de obra, a diferencia de lo que ocurre con organizaciones informales, cuyos imprevistos comprometen fondos públicos, y que los costos financieros de las empresas son contracara de la financiación al Estado.

3.- Al computar correctamente estos costos, incluyendo costos de asistencia sanitaria y ayuda social que terminan cubriéndose con fondos públicos cuando los trabajadores son informales, **el mayor costo de las empresas del análisis presupuestario se transforma en menor costo en un análisis integral**, como muestra el presente documento de trabajo. La diferencia entre ambos análisis está compuesta por costos adicionales cubiertos con recursos públicos y derechos resignados por los trabajadores.

4.- Adicionalmente, pero no menos importante, **canalizar los recursos al sistema formal de construcción, compuesto por empresas constructoras, sindicatos y otras organizaciones de protección al trabajador, genera muy altos beneficios sociales** al garantizar protección de derechos laborales, seguridad de los trabajadores, capacitación en el oficio, acceso al seguro de desempleo, a una jubilación y al mercado financiero, **entre otros beneficios de la formalidad laboral postulados por la OIT**.

5.- Investigaciones recientes muestran la **dificultad de las organizaciones que agrupan a trabajadores de la economía informal para generar trabajo decente, en términos de las disposiciones de la OIT, para administrar recursos públicos e, incluso, para lograr construir las viviendas y demás obras encomendadas**.

---

<sup>1</sup> Documento de Trabajo del Foro de Análisis Económico de la Construcción, Julio de 2020.

El contenido de este documento fue analizado con la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) Seccional Córdoba y la Unión Empleados de la Construcción del Interior (UECARA del Interior), y enriquecido con sus aportes.

Auspician el Foro de Análisis Económico de la Construcción



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN  
DELEGACIÓN CÓRDOBA

COLCAR  
CÓRDOBA



COLEGIO DE  
INGENIEROS CIVILES  
DE CÓRDOBA

## II.- La disyuntiva que enfrenta el Estado sobre el tipo de organización para la construcción de viviendas sociales

Cuando el Estado avalúa programas alternativos para la construcción de viviendas sociales, suele enfrentarse a la disyuntiva sobre el tipo de organización a considerar para la asignación de los recursos.

En esa disyuntiva, desde una lógica estrictamente “presupuestaria”, desde organismos del Estado suele considerarse que las organizaciones que agrupan a trabajadores informales son un canal más económico que las empresas constructoras y que, optando por aquellas, puede lograr entonces una optimización presupuestaria, en el sentido de construir, con el mismo presupuesto, más viviendas a través de dichas organizaciones que a través de las empresas.

Esto ocurre ya que un análisis estrictamente presupuestario incluye como costos, a cubrir con el presupuesto disponible, a los impuestos que pagan las empresas que, desde un análisis integral, no deberían formar parte del análisis ya que terminan siendo transferencias de recursos públicos a las empresas, que luego son recuperados por el erario público en la forma de recaudación tributaria.

Este tipo de análisis no considera los impactos sobre los fondos públicos cuando se opta por organizaciones de trabajo informal. Es el caso de la cobertura de salud de los trabajadores, que no se paga con fondos del programa de viviendas cuando, al contratar a organizaciones conformadas por trabajadores informales, no se realizan aportes por obra social, pero el Estado termina haciéndose cargo de esa cobertura de salud a través de la atención del trabajador en el sistema de salud pública, que puede incluso terminar costando más que la cobertura a través del sistema de obras sociales.

Adicionalmente, los costos por imprevistos de obra, siempre presentes en un proceso constructivo, suelen no incluirse en los presupuestos de organizaciones con empleo informal, pero terminan siendo cubiertos por ampliaciones presupuestarias ya que, de lo contrario, las obras no pueden ser terminadas. En el caso de la contratación a empresas constructoras, en cambio, esos costos son cubiertos por la empresa, absorbiendo parte de su margen de utilidad, con lo cual no se generan costos adicionales para los recursos públicos. Algo similar ocurre con los costos de administración, que se incluyen en el análisis presupuestario en el caso de la empresa, pero no en el caso de organizaciones de trabajo informal, aunque tal costo también existe en este caso, sólo que suele financiarse con fondos públicos a través de la estructura administrativa del Estado.

De la misma manera, el presupuesto de la empresa constructora seguramente incluirá una previsión por los costos financieros derivados de los plazos de pago de certificados de obra y certificados de redeterminaciones de costos, mientras que, en el caso de la organización de trabajo informal, tal costo no se computa por una forma de pago diferente por parte del Estado, aunque en realidad tal diferencia no existe ya que, lo que

es un costo financiero para la empresa por plazos de pago de certificados, es un beneficio para el Estado, que es quien está financiándose de esa manera con las empresas.

Otros costos que un análisis presupuestario computa en el caso de la empresa y no en el caso de la organización informal son los aportes al IERIC, al FODECO y al Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad, que tienen como contrapartida beneficios en términos de protección y capacitación de trabajadores formales. Se trata de beneficios que deberían ser considerados en el análisis para una correcta evaluación de las alternativas disponibles para la asignación de recursos. Las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son contundentes al respecto.

Para analizar con rigurosidad estas cuestiones, y aportar entonces elementos para una evaluación integral de la disyuntiva entre empresas constructoras y organizaciones de trabajadores informales en la construcción de viviendas, en las próximas dos secciones se analizará, primero, la evaluación “presupuestaria”, que sólo considera el punto de vista de quien administra los recursos del programa de construcción de viviendas y, luego, la evaluación “integral”, que considera todos los costos para la sociedad.

En la sección V se repasan definiciones y recomendaciones de la OIT sobre empleo decente, en la sección VI se presentan evaluaciones sobre las consecuencias de asignar recursos a organizaciones de trabajo informal para la construcción de viviendas, en términos de la precariedad laboral (en contra de las recomendaciones de la OIT) e, incluso, de las dificultades para cumplir con el propósito central que es la construcción de viviendas.

La sección VII resume la metodología del documento de trabajo.

### III.- La evaluación “presupuestaria” de costos

La tabla 1 muestra la estructura de costos de una vivienda social, expresando cada ítem en pesos por m<sup>2</sup>, al mes de mayo de 2020, según corresponda a una empresa o a una organización de trabajadores informales, desde el punto de vista del presupuesto que haría cada una de ellas<sup>2</sup>. Muestra el diferencial de costos, desfavorable a la empresa, que se presenta en una licitación, o que en general considera el funcionario encargado de evaluar alternativas.

<sup>2</sup> Es el tipo de análisis que, en la jerga económica de evaluación de proyectos de inversión, se denomina evaluación “privada” de inversión, ya que considera sólo costos y beneficios desde el punto de vista de quien realiza el análisis, sin considerar impactos sobre terceros. Por ejemplo, desde el punto de vista de los recursos presupuestarios administrados por una repartición a cargo de programas de viviendas, el IVA tributado por su construcción es un costo a considerar mientras que, desde el punto de vista de los recursos totales del Estado, no se trataría de un costo, ya que lo que paga la repartición que administra el presupuesto de construcción de viviendas vuelve al Estado con el cobro de dicho IVA

**Tabla 1**
**Evaluación presupuestaria de costos de construcción de vivienda social  
\$ por m<sup>2</sup> - Mayo 2020**

ITEM		Evaluación presupuestaria	
		Empresa	Organización informal
1	Materiales	12,678.58	12,678.58
2	IVA sobre materiales	0.00	2,662.50
3	Salarios Brutos	12,932.09	12,932.09
4	Costo sanitario	775.93	0.00
5	Contribuciones patronales al Sistema Previsional	2,081.10	0.00
6	Contribuciones a IERIC, FODECO y Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad	1,479.71	0.00
7	Gastos generales de obra	3,147.31	3,147.31
8	IVA sobre gastos generales de obra	0.00	660.93
9	Gastos administrativos	3,309.47	0.00
10	Mark up para utilidades e imprevistos	3,640.42	0.00
11	Costo financiero	2,803.12	0.00
12	IVA sobre valor total	4,499.01	0.00
13	Impuesto a los Ingresos Brutos	856.95	0.00
14	Contribución por Comercio e Industria	428.48	0.00
<b>Valor final</b>		<b>48,632.16</b>	<b>32,081.41</b>
<b>Costo empresa / costo organización social</b>		<b>1.52</b>	

**Fuente:** Economic Trends con datos de distintas fuentes (ver sección de metodología).

Los supuestos de trabajo son los siguientes:

- 1.- El costo de materiales es el mismo en el caso de la empresa y de la organización informal. Surge de aplicar el porcentaje de participación de los materiales en los costos totales según metodología INDEC, aplicado sobre el valor de referencia de costo del m<sup>2</sup> (ver sección de metodología).
- 2.- El Impuesto al Valor Agregado tiene impacto en el caso de la organización informal (21% sobre el monto neto de IVA que surge de la metodología de INDEC). En el caso de la empresa, no se incluye dado que se considera luego el IVA sobre el costo total (lo que paga de IVA por materiales se toma como crédito fiscal).
- 3.- Los salarios brutos son iguales en ambos casos, equivalentes al salario bruto de convenio y demás conceptos remunerativos que le corresponden por Ley al trabajador, ya que se supone que la organización informal debería pagar el mismo salario<sup>3</sup> (de lo

<sup>3</sup> Incluye salario bruto según escala salarial UOCRA, adicionales remunerativos, sueldo anual complementario proporcional, vacaciones proporcionales, entre otros conceptos (ver sección de metodología).

contrario, si pagara un salario menor, la organización informal estaría apropiándose indebidamente de un ingreso genuino del trabajador).

4.- El costo sanitario queda cubierto con el aporte patronal al sistema de obras sociales, en el caso de la empresa<sup>4</sup>, quedando sin cobertura en el caso de la organización informal.

5.- Las contribuciones patronales al sistema previsional, el aporte al régimen de asignaciones familiares y el aporte al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados se abonan en el caso de la empresa, pero no en el caso de la organización informal.

6.- Las contribuciones a IERIC (Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción), a FODECO (Fondo para el Desarrollo de la Construcción) y al Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad son erogados por la empresa, no por la organización informal.

7.- Los gastos generales de obra vinculados a la construcción son erogados tanto por la empresa como por la organización informal, ya que no dependen del modo de organización sino de la actividad productiva de construcción de viviendas<sup>5</sup>.

8.- El IVA sobre gastos generales de obra se considera en el caso de la organización informal, pero no en el caso de la empresa (se trata de un crédito fiscal contra el IVA final, al igual que en caso del IVA sobre los materiales).

9.- Los gastos administrativos son contemplados en el caso de la empresa, pero no son tenidos en cuenta por la organización informal (se supone un 10% sobre resto de los costos previos).

10.- En el caso de la empresa, se incluye un margen para utilidad y cobertura de imprevistos (se supone un 10% sobre resto de los costos previos), que no contempla la organización informal.

11.- El presupuesto de la empresa incluye un monto para cobertura de costos financieros y de redeterminaciones de costos, ítem que no es contemplado en el presupuesto de la organización informal. Se supone un 7% que corresponde, bajo supuestos muy

---

<sup>4</sup> El costo sanitario de los trabajadores se cubre, en el caso de la empresa, no sólo con las contribuciones patronales al sistema de obras sociales sino también con los aportes personales a la obra social, que no se discriminan en la tabla por estar dentro del monto del salario bruto, ya que se trata de un aporte del trabajador, no de la empresa, aunque esta última sea la que efectúa la retención y el pago al fisco.

<sup>5</sup> Incluye consumos de luz y agua para la construcción, conexiones de energía eléctrica, agua, cloaca y gas, maderas para encofrados, tirantes, capataz general de obra y sereno, depreciación de equipo, casilla para obrador, cerca de obra y túnel peatonal, alquiler de camioneta, andamios, volquetes, camión volcador, retroexcavadora y pala cargadora, seguro de responsabilidad civil contra terceros e incendio de obra (metodología INDEC, ver sección de metodología).

conservadores, a una situación sin imprevistos tales como aceleración de la inflación, subas de tasas de interés o incumplimientos de plazos de pago de certificados<sup>6</sup>.

12.- Sobre el costo total se aplican IVA (10.5%), Impuesto a los Ingresos Brutos (2%, base provincia de Córdoba) y Contribución por Comercio e Industria (1%, base ciudad de Córdoba), en los tres ítems solo en el caso de la empresa.

Bajo estos supuestos, el costo total por m<sup>2</sup> es de \$ 48,632.16 en el caso de la empresa y de \$ 32,081.41 en el caso de la organización informal. **No es objeto del presente documento de trabajo poner en discusión la magnitud de estos montos, sino la diferencia entre ellos, ya que se aplicó igual metodología en ambos casos, sobre igual monto básico por m<sup>2</sup>.**

El análisis realizado implica que, **desde un punto de vista estrictamente presupuestario, el costo de contratar a una empresa es un 52% mayor que el costo de contratar a una organización informal.**

#### IV.- La evaluación “integral” de costos

La tabla 2 muestra la estructura de costos de una vivienda social, expresando cada ítem en pesos por m<sup>2</sup>, según corresponde a una empresa o a una organización informal, repitiendo el análisis “presupuestario” de la tabla 1 en el primer bloque y agregando, en un segundo bloque, el análisis “integral”, es decir, teniendo en cuenta todos los impactos económicos, independientemente de quién los erogue<sup>7</sup>.

Los siguientes son los supuestos para el análisis “integral” de costos:

1.- El costo de materiales continúa siendo el mismo para ambos tipos de organización, y el mismo que en el caso del análisis presupuestario.

<sup>6</sup> El porcentaje del 7% surge de un ejercicio de simulación, bajo supuestos conservadores, de una obra con plazo de ejecución de 18 meses, con costos estimados al momento inicial (12 meses antes del inicio de la obra), con una previsión de inflación de costos de construcción del 2% mensual, tasa de interés del 31.8% anual, previsión de cumplimiento de plazos contractuales de 60 días en el cobro de certificados, 60 días en la aprobación de redeterminaciones y 90 días en la aprobación de redeterminación definitiva. Un análisis detallado de los impactos financieros sobre los costos, en el Documento de Trabajo No.17: “Incidencia de inflación, esquemas de redeterminación y plazos de pago sobre los costos de construcción”, Foro de Análisis Económico de la Construcción 2018.

<sup>7</sup> En la jerga económica de evaluación de proyectos de inversión, se trata de una evaluación “social” de inversión, ya que contempla todos los impactos sobre la sociedad, independientemente de si los costos o beneficios impactan o no sobre quien realiza la evaluación. Por ejemplo, si una modalidad de contratación implica que quien financia la obra no paga cobertura de salud de los trabajadores, la evaluación privada no considera ninguna erogación por ese concepto, mientras que la evaluación social considera el costo que se le genera al Estado por tener que realizar dicha cobertura a través del sistema de salud pública.

2.- El IVA no se considera en ninguno de los dos tipos de organización ya que su cobro significa, para el Estado, un recupero de parte de los fondos asignados en primera instancia a la construcción de las viviendas.

3.- El salario bruto continúa siendo el mismo para ambos tipos de organización, y el mismo que en el caso del análisis presupuestario.

4.- El costo sanitario sigue quedando cubierto por la contribución al sistema de obras sociales, en el caso de la empresa (6% de los salarios), pero queda cubierto por el Estado en el caso de la organización informal, a través del sistema de salud pública. Este último costo se estimó computando el costo total del sistema de salud pública, dividiéndolo por el total de personas sin cobertura (ver sección de metodología).

**Tabla 2**

Evaluación integral de costos de construcción de vivienda social \$ por m2 - Mayo 2020					
ITEM	Evaluación presupuestaria		Evaluación integral		
	Empresa	Organización informal	Empresa	Organización informal	
1	Materiales	12,678.58	12,678.58	12,678.58	12,678.58
2	IVA sobre materiales	0.00	2,662.50	0.00	0.00
3	Salarios Brutos	12,932.09	12,932.09	12,932.09	12,932.09
4	Costo sanitario	775.93	0.00	775.93	2,833.24
5	Contribuciones patronales al Sistema Previsional	2,081.10	0.00	0.00	0.00
6	Contribuciones a IERIC, FODECO y Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad	1,479.71	0.00	1,479.71	0.00
7	Gastos generales de obra	3,147.31	3,147.31	3,147.31	3,147.31
8	IVA sobre gastos generales de obra	0.00	660.93	0.00	0.00
9	Gastos administrativos	3,309.47	0.00	3,309.47	3,309.47
10	Mark up para utilidades e imprevistos	3,640.42	0.00	3,640.42	641.63
11	Costo financiero	2,803.12	0.00	0.00	0.00
12	IVA sobre valor total	4,499.01	0.00	0.00	0.00
13	Impuesto a los Ingresos Brutos	856.95	0.00	0.00	0.00
14	Contribución por Comercio e Industria	428.48	0.00	0.00	0.00
15	Impuesto a las Ganancias			-1,274.15	0.00
16	Aportes personales al Sistema Previsional			-1,422.53	0.00
17	Ayuda social (según EPH)			428.57	993.49
18	Tarjeta alimentaria			0.00	1,105.70
	<b>Valor final</b>	<b>48,632.16</b>	<b>32,081.41</b>	<b>35,695.40</b>	<b>37,540.18</b>
	<b>Costo empresa / costo organización social</b>	<b>1.52</b>		<b>0.95</b>	

Fuente: Economic Trends con datos de distintas fuentes (ver sección de metodología).

5.- Las contribuciones patronales al sistema previsional, el aporte al régimen de asignaciones familiares y el aporte al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados no se computan, por el mismo argumento relacionado con el IVA<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Dado que el sistema previsional argentino no es de capitalización, sino de reparto, los aportes de los trabajadores actuales no financian su jubilación futura, sino las jubilaciones actuales, funcionando así, a los fines del presente análisis, de un modo análogo a los impuestos.

6.- Las contribuciones a IERIC (Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción), a FODECO (Fondo para el Desarrollo de la Construcción) y al Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad siguen considerándose como costos en el caso de la empresa, pero no en el caso de la organización informal<sup>9</sup>.

7.- Los gastos generales de obra continúan considerándose como costo tanto en el caso de la empresa como en el caso de la organización informal.

8.- El IVA por gastos generales de obra no se computa, por el mismo motivo que en el caso del IVA por materiales de construcción.

9.- Los gastos administrativos continúan considerándose un costo en el caso de la empresa, y se agregan en el caso de la organización informal ya que, aún cuando no hayan sido presupuestados originalmente, son costos reales que alguien asume (la propia organización informal o, por defecto, el Estado). Para trabajar con un criterio conservador, se supone igual eficiencia en la empresa y la organización informal.

10.- En el caso de la empresa, continúa computándose como costo el margen para utilidad y cobertura de imprevistos, mientras que en el caso de la organización informal se computa un costo por imprevistos, bajo un supuesto conservador, equivalente al 2% de los costos totales del análisis “presupuestario”, que terminan siendo cubiertos, en ausencia de márgenes de utilidades que puedan absorberlos, por fondos públicos.

11.- El costo financiero y por redeterminaciones se elimina del análisis ya que se supone que se trata de un costo para la empresa pero un beneficio para el Estado y, por lo tanto, en términos de análisis social, no implica un costo sino una transferencia. En otras palabras, lo que constituye un costo para la empresa, por financiar los plazos de pago del Estado, resulta un beneficio para el Estado, que se financia de esta manera con la empresa.

12.- El IVA sobre el valor final no se computa, ya que resulta una transferencia hacia el Estado.

13.- El Impuesto a los Ingresos Brutos no se computa, ya que resulta una transferencia hacia el Estado.

14.- La Contribución por Comercio e Industria no se computa, ya que resulta una transferencia hacia el Estado<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si bien estos aportes a las tres instituciones constituye un costo vinculado a la construcción de viviendas, tienen como contrapartida beneficios sociales de magnitud en términos de derechos laborales, seguridad y capacitación de los trabajadores, como se detallará en la próxima sección.

<sup>10</sup> Tanto en este caso, como en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos y en el caso de la coparticipación de recaudación de IVA, las transferencias se realizan a cajas de distintos niveles del Estado. El análisis realizado implica considerar al Estado de un modo integral, ya que un plan de viviendas podría computar estas transferencias y calibrar entonces adecuadamente aportes de los distintos niveles del Estado.

15.- El impuesto a las ganancias se resta del análisis integral de costos, ya que resulta transferencia hacia el Estado (está incluido dentro del margen para utilidades e imprevistos).

16.- Los aportes personales al sistema previsional se restan del análisis ya que se trata de transferencias hacia el Estado (están incluidos en el salario bruto del trabajador).

17.- Costos por ayuda social. Se incluyen en ambos tipos de organización de acuerdo con lo que en la práctica reciben los trabajadores formales de la construcción (monto que se incluye en el caso de la empresa) y los trabajadores inactivos (monto que se incluye en el caso de la organización informal), en ambos casos de acuerdo con información de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC (ver sección de metodología).

18.- Costo por tarjeta alimentaria. Se incluye en el caso de la organización informal ya que es un costo del Estado que aplica a personas que reciban AUH, situación que corresponde al caso del integrante de la organización informal pero no al caso del trabajador formal de las empresas.

Bajo estos supuestos, el costo total por m<sup>2</sup> es de \$ 35,695.40 en el caso de la empresa y de \$ 37,540.18 en el caso de la organización de trabajadores informales. **Al igual que en el caso del análisis presupuestario, no es intención del presente documento de trabajo poner en discusión los valores absolutos sino los valores relativos de ambas opciones.**

El análisis realizado implica que, **desde un punto de vista integral, bajo supuestos conservadores de igual eficiencia en la administración de recursos y en el proceso constructivo e igual calidad final del producto, el costo de contratar a una empresa es un 5% menor que el costo de contratar a una organización informal.**

De todos modos, en un análisis integral, la diferencia entre ambas opciones, a favor de la canalización de recursos a través del sistema que integra a empresas, sindicatos y demás organizaciones de protección de los derechos de los trabajadores, es mayor aún si se consideran las **implicancias en términos de trabajo decente y de la capacidad para ejecutar las obras encomendadas**, cuestiones que se abordarán en las próximas dos secciones.

## V.- Las recomendaciones de la OIT para combatir el trabajo informal

Analizado el verdadero impacto, desde un punto de vista integral, de la asignación de fondos para construcción de viviendas a distintos tipos de organización, es momento de incluir una cuestión de extrema importancia. La asignación de dichos recursos a organizaciones informales tiene implicancias negativas por la precariedad laboral que generan y por el debilitamiento del sistema de empleo formal integrado por empresas constructoras, sindicatos y otras instituciones, que es el sistema que **garantiza la**

**protección de derechos laborales, la seguridad de los trabajadores, su capacitación en el oficio, su acceso al seguro de desempleo, a una jubilación y al mercado financiero, entre otros beneficios de la formalidad laboral.**

La Resolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa al trabajo decente y la economía informal (2002), aporta las siguientes definiciones sobre las implicancias negativas del trabajo informal:

*“Desde el punto de vista de los trabajadores no protegidos, los aspectos negativos del trabajo de la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente. A menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología. Puede decirse que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad”.*

*“Aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. Más allá de la cobertura tradicional de la seguridad social, los trabajadores de la economía informal carecen de protección social en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, que son especialmente importantes para las trabajadoras. La falta de protección social es un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal”.*

*“Aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de la economía formal, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia. La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutaban de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios. Son susceptibles de acoso, incluso sexual, y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficit más graves de*

*trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal”.*

*“A fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal.*

La Recomendación 204 de la OIT plantea, entre sus principios rectores, la **protección del sistema de empresas privadas** cuando postula *“la preservación y el aumento, durante la transición a la economía formal, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal”.*

Entre las políticas de empleo propuestas, incluye *“políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que fomenten el empleo, eleven la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural” y “políticas empresariales que fomenten empresas sostenibles y que favorezcan en particular las condiciones para un entorno propicio, teniendo en cuenta la resolución y las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96ª reunión (2007), lo que comprende el apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas, al emprendimiento y a normativas bien diseñadas, transparentes y adecuadamente difundidas que faciliten la transición a la economía formal y una competencia leal”.*

De esta manera, **la OIT recomienda expresamente políticas que permitan incorporar a los trabajadores informales en el sistema de economía formal**, mientras que los **programas de construcción de viviendas que asignan los recursos a las organizaciones sociales**, en lugar de analizarlos a través del sistema formal, **hacen exactamente lo contrario.**

## **VI.- Antecedentes de asignación de recursos para vivienda a organizaciones sociales**

La precariedad de las ocupaciones generadas por las organizaciones sociales y la dificultad para construir viviendas con un mínimo de eficiencia y calidad queda expuesta de manera cruda en recientes investigaciones realizadas por investigadores sin ningún sesgo a favor de las empresas constructoras privadas.

Las investigadoras María Cristina Cravino (CONICET), Viviana Moreno (Universidad Nacional de General Sarmiento) y Valeria Mutuberría Lazarini (Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini) estudiaron el Programa Federal de Emergencia Habitacional por Cooperativas de Trabajo (PFEH), conocido como “Techo y Trabajo”, que funcionaba

bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>11</sup>.

El objetivo de dicho programa era hallar una solución para la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Desocupados, organizados en cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas, y contemplaba un modelo de vivienda de las siguientes características: (a) superficie de 43 m<sup>2</sup> cubiertos, (b) dos dormitorios, baño y cocina-comedor, con revestimiento cerámico tanto en pisos como paredes del baño, (c) niveles mínimos de terminación exigidos por el programa, (d) servicios conectados (electricidad, agua y cloaca) y obras de infraestructura completas.

Las organizaciones sociales debían llevar adelante la construcción de las viviendas, la distribución y conexión domiciliaria de las redes de agua potable, las redes de cloaca y conexión domiciliaria que podía sustituirse con pozo absorbente o digestor, la construcción de vereda y la instalación de pilares de electricidad y gabinetes de gas y cordón cuneta.

En la evaluación de la implementación del PFEH por organizaciones sociales piqueteras, las investigadoras plantean que algunas de las organizaciones sociales *“fracasaron en su intento de construir viviendas, en buena medida por la escasa capacidad de gestionar recursos de tal envergadura y por falta de apoyo técnico. Debemos recordar que el programa no contemplaba el pago de arquitectos u otros profesionales que orientaran la obra”*.

Adicionalmente, reportan que *“nuestros entrevistados nos relataron los problemas que tenían para cumplir con las metas con el escaso presupuesto con que contaban, de las dificultades en las rendiciones cuando se intentaban hacer compras por un conjunto de cooperativas, cuando la rendición era una por una. Es decir, tuvieron que asumir diversos aprendizajes en la marcha de la ejecución de las moradas. En este sentido, nos expresaron las dificultades de mantener la obra cuando las gestiones entre los niveles nacionales, provinciales y municipales no estaban “aceitadas” . . algunas organizaciones fueron críticas respecto de la inserción precaria y temporal que estaba lejos de lo que consideraban como “trabajo digno” . . . reclamaron que los montos otorgados se ajustasen a los costos, situación que no sucedió”*.

<sup>11</sup> Cravino, María Cristina; Viviana Moreno y Valeria Mutuberría Lazarini (2013): “Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: Articulación entre organizaciones sociales y el Estado en el área metropolitana de Buenos Aires”, Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad, vol.14, núm.14, Universidad Nacional del Nordeste.

## VII.- Notas metodológicas

1.- La comparación entre los costos de construcción de vivienda social por parte de una empresa constructora y por parte de una organización informal se realizó en base a la metodología de INDEC para el Índice de Costo de la Construcción<sup>12</sup>.

2.- El modelo de INDEC no incluye el valor de compra del terreno ni la utilidad de la empresa constructora (en ambos casos, según las aclaraciones metodológicas de INDEC, debido a que el objetivo del indicador es medir el costo puro de construcción), los derechos de construcción, los honorarios profesionales por proyecto, dirección y representación técnica y los gastos de administración (“por las dificultades prácticas para obtener información con la regularidad y confiabilidad necesarias”), los gastos financieros (“no se consideran estrictamente un costo relacionado con la producción y, además, varían de acuerdo con las decisiones de la empresa de financiarse con fondos propios o de terceros”) y el impuesto al valor agregado (porque se trata de “una medición del comportamiento de los costos y no del precio de venta”).

3.- La composición de los costos, teniendo en cuenta las exclusiones mencionadas en el punto anterior, es la siguiente: materiales 38.31%, mano de obra 52.18%, gastos generales de obra 9.51%. Se trata de los parámetros utilizados por la metodología de INDEC para el modelo 6 (vivienda unifamiliar) para conurbano bonaerense.

4.- Para aplicar dichos porcentajes a un costo medido en pesos por m<sup>2</sup>, en ausencia de algún valor de referencia nacional, se utilizó el valor reportado por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba para el mes de mayo de 2020, de \$ 33,094.71 por m<sup>2</sup>.

5.- Con estos parámetros se estimó el costo de materiales neto de IVA, el costo laboral total y los gastos generales de obra netos de IVA.

6.- En el caso del componente de mano de obra, la metodología de INDEC hace el supuesto de que las tareas de albañilería y hormigón armado son ejecutadas por una empresa constructora con personal propio y dichas tareas son supervisadas por un capataz de primera, en tanto que se subcontrata la mano de obra de yesería, pintura y la de las instalaciones sanitarias, contra incendio, de gas y eléctrica. Los componentes que integran este capítulo son mano de obra propia, que abarca las categorías de oficial especializado, oficial, medio oficial, ayudante y capataz de primera, el seguro de accidentes de trabajo para el personal de la empresa constructora y los subcontratos de mano de obra. Los precios de las categorías de mano de obra se conforman por salario básico, adicionales remunerativos no previstos en el convenio y adicionales no remunerativos, adicional por asistencia perfecta, remuneraciones por tiempos no

<sup>12</sup> INDEC (1996): “Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires. Base 1993. Metodología 9”.

trabajados, sueldo anual complementario, aportes patronales y otras contribuciones a cargo del empleador.

7.- Para el cálculo de los componentes salariales y no salariales del costo de mano de obra se consideró el salario bruto de convenio, adicionales remunerativos (presentismo, productividad, entre otros) por un 18% del salario bruto de convenio, sueldo anual complementario proporcional por 11.83% de los items remunerativos, vacaciones proporcionales por 6.75% de los items remunerativos, contribuciones patronales al sistema previsional (10.77%), aportes al régimen de asignaciones familiares (4.70%), Fondo Nacional de Desempleo (12%), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (1.58%), contribuciones patronales al sistema de obras sociales (6%), contribución por tarea diferencial (5%), Fondo de Desempleo (0.95%), IERIC - Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (1% del Fondo Nacional de Desempleo), FODECO - Fondo para el Desarrollo de la Construcción (1% del Fondo Nacional de Desempleo), Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad (2% del Fondo Nacional de Desempleo), ART (9.81%), ART Fondo Fijo (0.0479%).

8.- En el caso del componente de gastos generales de obra, en la metodología de INDEC se incluyen aquellos elementos que no son específicamente materiales ni mano de obra directamente incorporados en la ejecución de la obra. Incluye consumos de luz y fuerza motriz para obra y agua para construcción; conexiones de energía eléctrica, agua, cloaca y gas; madera para encofrados y tirantes; capataz general de obra y sereno; depreciación de equipos; casilla para obrador, cerco de obra y túnel peatonal; alquileres de camioneta, andamios, volquetes, camión volcador, retroexcavadora y pala cargadora; seguro de responsabilidad civil contra terceros e incendio de obra.

9.- A partir de los parámetros provenientes de la metodología de INDEC se agregaron, en el caso de los costos de las empresas, (a) costos de administración por el 10% del total de costos de construcción, (b) IVA del 21% en materiales y en gastos generales de obra y del 10.5% en el valor final de la vivienda, (c) margen para cubrir utilidades e imprevistos por el 10% del total de costos (incluyendo los costos de administración), (d) costo financiero adicional del 7% por plazos de pagos de certificados de obra y de redeterminaciones, (e) Impuesto a los Ingresos Brutos del 2% (valor vigente en la provincia de Córdoba durante 2020) y (f) Contribución por Comercio e Industria del 1% (valor vigente en la ciudad de Córdoba en 2020).

10.- Para la estimación de ayuda social se utilizaron los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC del cuarto trimestre de 2019, considerando la ayuda social monetaria por familia para los individuos de sexo masculino, inactivos, para el cálculo de la ayuda social en el caso de los individuos involucrados en la construcción de viviendas a cargo de organizaciones sociales, y la ayuda social monetaria por familia para los individuos de sexo masculino, ocupados en empleos asalariados formales en el sector de la construcción, para el cálculo de la ayuda social en el caso de los individuos

involcurados en la construcción de viviendas a cargo de empresas constructoras. En ambos casos, para la transformación a costo por m<sup>2</sup> de vivienda, se dividió el importe mensual de la ayuda social por el ratio de m<sup>2</sup> construidos por trabajador por mes.

11.- Para la estimación del costo sanitario de los trabajadores de las organizaciones sociales se aplicó la estimación del gasto público en salud del Ministerio de Salud de la Nación (2.7% del PBI) al PBI a precios corrientes de 2019 (\$ 21.4 billones) y se lo dividió por la población sin cobertura social (33.2% de la población según datos de la EPH del cuarto trimestre de 2019, aplicado sobre una población de 45,376,763 personas según estimaciones oficiales de INDEC para 2020). Al valor obtenido por persona se lo dividió por los 12 meses del año, se lo multiplicó por un promedio de 4 personas por hogar y se lo dividió por el ratio de m<sup>2</sup> construidos por trabajador por mes. Dicho ratio es la inversa del monto que surge de dividir el monto de salarios brutos por m<sup>2</sup> por el valor del salario hora (se obtiene la cantidad de horas/hombre por m<sup>2</sup>), y dividirlo a su vez por la cantidad de horas al mes de cada trabajador.

Informe elaborado por  
el **Comité de Análisis del Foro de Análisis Económico de la Construcción,**  
**enriquecido con los aportes de la Unión Obrera de la Construcción de la República**  
**Argentina (UOCRA) Seccional Córdoba y la Unión Empleados de la Construcción**  
**del Interior (UECARA del Interior),**  
con la asistencia técnica de **Economic Trends S.A.**

El **Foro de Análisis Económico de la Construcción** es un espacio de  
**investigación continua** (cada análisis genera inquietudes que realimentan el proceso),  
**integrada** (integra a economistas y empresarios de la construcción en un Comité de Análisis) y  
**focalizada** (pretende la rigurosidad propia de la actividad académica,  
pero con foco en temas específicos de interés para el sector).

Auspician el Foro de Análisis Económico de la Construcción



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN  
DELEGACIÓN CÓRDOBA



COLEGIO DE  
INGENIEROS CIVILES  
DE CÓRDOBA