



Organización
Internacional
del Trabajo

► Construcción en Argentina: radiografía de la informalidad y aportes para la formalización





- ▶ **Construcción en Argentina:
radiografía de la informalidad
y aportes para la formalización**

© Organización Internacional del Trabajo 2026

Primera edición 2026



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Véase: creativecommons.org/licenses/by/4.0. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: OIT, *Construcción en Argentina: Radiografía de la informalidad y aportes para la formalización*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2026, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a: rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220431481 (impreso); 9789220431498 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/UVHT3279>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/es/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Impreso en Argentina

► Reconocimientos

Este estudio fue realizado por el equipo conformado por Lucía Elena Cavalo y Ana Safranoff (coordinación general, ambas consultoras del Centro de Estudios de Población), Belén Marcela Coria y Paola Pacífico (consultoras CENEP), en el marco del proyecto Soluciones innovadoras para la creación de empleo decente y la sostenibilidad de las empresas orientada a la transición a la economía formal. La OIT agradece su compromiso y profesionalismo en el desarrollo de esta investigación.

Por parte de la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Larraitz Lexartza, Oficial de Mercados de Trabajo Inclusivos y Cecilia Lavena coordinadora del proyecto, estuvieron a cargo de la coordinación y revisión técnica de la investigación, mientras que Mariana Sebastiani, Oficial de Comunicación y Gestión de la Información, llevó adelante la coordinación editorial junto a las gestiones de Florencia Rodríguez.

Además, se destacan los valiosos aportes de las especialistas de OIT Elisenda Estruch, especialista en economía rural y sectores afines, y Carmen Bueno, especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo.

La edición de esta publicación estuvo a cargo de Gustavo Ciuffo y el diseño gráfico fue realizado por Ingrid Recchia.

Imágenes: Prensa UOCRA y Pexel.





Prólogo

Con el presente diagnóstico, la Oficina país de la OIT para Argentina brinda evidencia relevante para el diseño de políticas públicas y soluciones específicas en el sector de la construcción. Este insumo técnico buscó informar y nutrir un proceso de discusión tripartito y coparticipativo, orientado a promover la formalización en el sector. Ofrece una radiografía actualizada y detallada de la situación, que visibiliza su heterogeneidad, identifica los espacios donde se concentra la informalidad, reconoce a los grupos de trabajadores más expuestos y señala las principales barreras que aún dificultan el avance hacia la formalidad.

Esta búsqueda de soluciones se basó en una estrategia gradual, en línea con el *Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC 2.0)*. El diagnóstico presentado en esta publicación constituye el primer paso y un hito de esa estrategia. La información generada resultó clave para el trabajo de una Mesa Ejecutiva tripartita que, apoyada en el conocimiento técnico y las experiencias de los actores sociales, llevó adelante un proceso de análisis y deliberación basado en el diálogo social. A través de ese trabajo colaborativo, se evaluaron distintas alternativas y se construyeron consensos que dieron lugar a la elaboración de una Hoja de Ruta para promover el trabajo formal en la construcción, que complementa y se nutre de este documento.

Estos esfuerzos se enmarcan en la asistencia técnica que la OIT brinda por medio del proyecto *Soluciones innovadoras para la creación de empleo decente y la sostenibilidad de las empresas orientada a la transición a la economía formal*, que examina de manera integral los principales desafíos para la formalización de unidades productivas y trabajadores en diversos sectores en Argentina, entre ellos el de la construcción.



► Índice

1. Introducción	17
1.A. Informalidad laboral y trabajo decente: un desafío persistente en América Latina	17
1.B. Consideraciones metodológicas	19
2. La informalidad en el sector de la construcción en Argentina	23
2.A. Panorama general	23
2.A.1. Caracterización del sector informal en la construcción	27
2.A.2. Mujeres y varones en la construcción: una mirada comparativa	38
2.A.3. Motores de la informalidad en el sector	40
2.A.4. Barreras a la formalización	43
2.A.4.1. Procesos administrativos y costos asociados a la formalidad	44
2.A.4.2. Desafíos vinculados a la capacidad de fiscalización y el control	45
2.A.4.3. Factores ligados a la fragilidad económica del entorno	45
2.A.5. Informalidad y seguridad y salud en el trabajo	46
2.B. Panorama provincial	54
3. Conclusiones	61
4. Líneas de acción de futuro e iniciativas vigentes	63
5. Bibliografía	71

► Lista de cuadros

Cuadro 1.	Metodología del estudio	19
Cuadro 2.	Rama de actividad en la que trabajan los ocupados por sexo (%). 31 aglomerados urbanos. Año 2024	24
Cuadro 3.	Tenencia de ART (asalariados) o seguro de accidentes (cuenta propia) por situación de formalidad/informalidad (%). Total de asalariados y trabajadores por cuenta propia y de la construcción. Grandes aglomerados urbanos. Año 2018	48

► Lista de gráficos

Gráfico 1.	Situación de formalidad / informalidad por rama de actividad (%). Asalariados. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	25
Gráfico 2.	Trabajadores por cuenta propia por situación de formalidad / informalidad según rama (%). Total país. Año 2022	26
Gráfico 3.	Evolución de los asalariados informales (%). Total de asalariados y de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Años 2018 a 2024	26
Gráfico 4.	Calificación de la ocupación por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2024	29
Gráfico 5.	Calificación laboral (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	29
Gráfico 6.	Nivel de instrucción por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	30
Gráfico 7.	Nivel de instrucción (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	30
Gráfico 8.	Tamaño de la empresa por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	32
Gráfico 9.	Lugar donde se realiza la actividad laboral por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	34
Gráfico 10.	Lugar donde se realiza la actividad laboral (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024	34
Gráfico 11.	Ocupados por sexo según rama de actividad (%). 31 aglomerados urbanos. Año 2024	38
Gráfico 12.	Categoría ocupacional por sexo (%). Total de ocupados y de la construcción. Total país. Año 2022	39
Gráfico 13.	Ocupados de la construcción por jurisdicción (%). Población urbana. Año 2024	54
Gráfico 14.	Ocupados de la construcción por jurisdicción (%). Población urbana. Año 2024	55
Gráfico 15.	Asalariados informales en las principales jurisdicciones (%). Total de asalariados y de la construcción. Población urbana. Año 2024	56
Gráfico 16.	Trabajadores por cuenta propia informales (%). Total de cuenta propia y de la construcción. Principales jurisdicciones. Total país. Año 2022	56
Gráfico 17.	Índice de incidencia global (por mil) de la construcción por jurisdicción (‰). Año 2023	59

► Lista de siglas y acrónimos

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ARCA	Agencia de Recaudación y Control Aduanero
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
AT	Accidente de trabajo
CCT	Convenio Colectivo de Trabajo
CFT	Consejo Federal del Trabajo
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
DIF	Dirección de Inspección Federal
ECETSS	Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPHU	Encuesta Permanente de Hogares Urbanos
IERIC	Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción
INDI	Inspector Digital
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
REPSAL	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
SRT	Superintendencia de Riesgos del Trabajo
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
STeYSS	Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
UECARA	Unión Empleados de la Construcción y Afines de la República Argentina



► Resumen ejecutivo

Desde hace décadas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) orienta sus esfuerzos a impulsar la formalización laboral. Para ello, y a fin de alentar la formulación de políticas específicas, se han identificado en los últimos años sectores y actividades con elevados niveles de informalidad. En ese sentido, la Oficina de la OIT para Argentina desarrolló un diagnóstico sobre la informalidad y las barreras a la formalización en la actividad de la construcción en Argentina¹. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), correspondientes al cuarto trimestre de 2024, en Argentina la tasa de informalidad en el sector analizado es del 76,6 por ciento, apenas superada por el servicio doméstico. A ello se suma el carácter temporal de los proyectos, lo cual implica relaciones laborales de corta duración y una alta rotación de mano de obra. Ante este panorama, la identificación de los actores clave del sector resulta fundamental, ya que son ellos quienes pueden impulsar, acompañar o incluso condicionar las estrategias de formalización.

Tal como se desprende de datos aportados por la EPH, en el tercer trimestre de 2024 el 8,9 por ciento de las personas ocupadas se empleaban en el sector de la construcción, un valor que se ha mantenido con muy poca variación desde 2018 hasta la fecha. A partir de la información brindada por los referentes del sector, se ha logrado identificar grupos específicos con mayores probabilidades de estar en la informalidad: jóvenes, personas de edad avanzada, migrantes y trabajadores con baja calificación. En el caso de los primeros (hasta 29 años), la informalidad alcanza al 85 por ciento, un número que se va reduciendo a medida que aumenta la franja etaria. Con respecto a su calificación educativa, el 69,3 por ciento de los asalariados informales no han completado el nivel secundario, mientras que esta proporción se reduce a un 37,3 por ciento entre los formales. Por otro lado, el tamaño o tipo de la empresa también es un factor que incide en el fenómeno: mientras que el 67 por ciento de los trabajadores informales realiza sus actividades en el domicilio de sus clientes, solo el 26,6 por ciento lo hace en obras en construcción. Esta situación es aún más acuciante para el caso de los trabajadores por cuenta propia, donde 9 de cada 10 personas realiza sus actividades en el domicilio o local de sus clientes.

La situación de las mujeres en este ámbito laboral es otro factor destacable que se desprende del diagnóstico realizado. En Argentina, la construcción es un sector marcadamente masculinizado: el 96,1 por ciento de sus trabajadores son hombres; las mujeres suelen encontrar mayores dificultades que sus pares varones para insertarse en este sector, incluso cuando tienen mayores niveles de calificación que ellos. Sin embargo, la informalidad parece afectar en mayor medida a los varones: según el Censo 2022, las pocas mujeres asalariadas en la construcción eran mayoritariamente formales.

El estudio también abordó los factores que propician la informalidad. Respecto a las unidades económicas, los entrevistados mencionan las dificultades que encuentran las empresas, en especial las pequeñas y medianas, para asumir no solo las cargas fiscales o salariales, sino también las administrativo-burocráticas que demanda la formalidad. Asimismo, se destaca que al tratarse de una actividad en la que se compite principalmente por precio, en ocasiones la informalidad se convierte en una vía para reducir costos y mejorar la competitividad. Del lado de los trabajadores, los entrevistados señalan ciertos niveles de desconocimiento, naturalización y falta de priorización en el cumplimiento de sus derechos laborales. También destacan que, en contextos de crisis económica, la principal preocupación radica en acceder a un ingreso, con independencia de la calidad del trabajo.

La seguridad y la salud en el trabajo es otro punto clave para garantizar un derecho fundamental de las personas. En el caso específico del sector de la construcción, diversos estudios a escala internacional muestran que sus trabajadores se encuentran especialmente expuestos a potenciales enfermedades y accidentes, lo que deriva en altos índices de mortalidad y niveles de riesgo elevados. En Argentina, datos de la Encuesta Nacional

¹ Para llevar adelante la metodología de este estudio se analizó información estadística de cuatro fuentes oficiales: i) la Encuesta Permanente de Hogares, con datos que van del tercer trimestre del 2018 al cuarto trimestre de 2024; ii) el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022; iii) la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad del 2018; y iv) la web de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), con indicadores de accidentalidad en la construcción desagregados por jurisdicción.

a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) revelan que en el año 2018 la incidencia de accidentes fue más alta entre las personas ocupadas en la construcción (9,1 por ciento) que en el total de ocupados urbanos (6,5 por ciento). Además, las personas entrevistadas tienden a coincidir en que los más desprotegidos son quienes se encuentran por fuera del sistema de riesgos del trabajo, es decir, aquellos que carecen de la cobertura provista por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART).

Los datos del estudio permiten trazar un conjunto de líneas de acción a futuro que promuevan la transición hacia la formalidad en el sector. En primer lugar, se sugiere construir un espacio de trabajo tripartito o cuatripartito conformado por instituciones gubernamentales y organizaciones de trabajadores y empleadores. También se recomienda avanzar en el diseño e implementación de una política de promoción de transición a la formalidad a nivel sectorial, así como un cambio normativo que armonice y haga converger las distintas obligaciones y derechos en el sector. Por otro lado, y considerando que las unidades económicas de menor tamaño son aquellas que encuentran mayores dificultades para formalizarse, se sugiere elaborar una estrategia nacional para la registración de estas unidades. Por último, se proponen: iniciativas de educación y sensibilización, segmentadas por público objetivo; regímenes especiales de promoción del empleo registrado; fortalecimiento de la producción, análisis y difusión de datos oficiales; operativos de inspección focalizados en la construcción; y herramientas tecnológicas para la fiscalización laboral, entre otras acciones.

La complejidad que reviste el fenómeno de la informalidad en el sector de la construcción en Argentina confirma el carácter indispensable del diálogo tripartito para lograr transiciones sostenibles hacia la formalidad. Y es en ese sentido que este diagnóstico constituye un punto de partida clave para promover instancias de diálogo y trabajo conjunto.

► Abstract

El diagnóstico sobre la informalidad y las barreras a la formalización en el sector de la construcción tiene por objetivo ofrecer una caracterización de este fenómeno en la actualidad de Argentina. El trabajo combinó el análisis de información estadística proveniente de fuentes oficiales con los aportes de representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores. La construcción constituye una de las ramas de actividad con mayores niveles de informalidad laboral en el país, lo cual la convierte en una prioridad al momento de diseñar estrategias que se integren a una transición sostenida hacia la formalidad. El informe ofrece una caracterización general del sector informal de la construcción en Argentina, a partir de un panorama nacional y provincial, e identifica las características de los trabajadores, tipos de obras, actividades/rubros y unidades económicas más expuestas a este fenómeno. El estudio también recupera los factores que, de acuerdo con las personas entrevistadas, propician la informalidad, así como las principales barreras que dificultan la transición hacia la formalidad. A modo de conclusión, se recomiendan un conjunto de líneas de acción a futuro para el diseño de iniciativas que toman al diálogo social como piedra angular. Entre ellas, se destaca la construcción de un espacio de trabajo tripartito conformado por instituciones gubernamentales y organizaciones de trabajadores y empleadores, la implementación de una política de promoción de transición a la formalidad a nivel sectorial, iniciativas de educación y sensibilización, y el fortalecimiento de la producción, análisis y difusión de datos oficiales sobre la informalidad, entre otras.



► 1. Introducción

En este informe se presentan los principales hallazgos del estudio de diagnóstico, estructurados en cuatro capítulos. En primer lugar, se ofrece una caracterización general del sector informal de la construcción en Argentina, a partir de un panorama nacional y provincial —con foco en dos de las provincias con mayor cantidad de personas ocupadas en la construcción: Buenos Aires y Santa Fe (capítulo 2)—. Se identifican las características de los trabajadores, tipos de obras, actividades/rubros y unidades económicas más expuestas a la informalidad y se profundiza en la situación específica de las mujeres en el sector. Además, se recuperan los factores que, de acuerdo con las personas entrevistadas, propician la informalidad, así como las principales barreras que dificultan la transición hacia la formalidad. También se analiza la relación entre la informalidad y la seguridad y la salud en el trabajo (SST) en esta actividad. El informe finaliza con las principales conclusiones del diagnóstico (capítulo 3), seguidas de un conjunto de líneas de acción a futuro para el diseño de iniciativas que toman al diálogo social como piedra angular. Estas se acompañan de una sistematización de medidas nacionales e internacionales, orientadas a incentivar la formalización (capítulo 4).

► 1.A. Informalidad laboral y trabajo decente: un desafío persistente en América Latina

La informalidad laboral constituye una de las principales barreras para el logro del trabajo decente, al vulnerar derechos laborales fundamentales y limitar el acceso a seguridad social, ingresos adecuados, representación y condiciones dignas de trabajo (OIT 2018). Esta también “tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos” (OIT 2015, Recomendación núm. 204). Se trata de un fenómeno complejo, que responde a una multiplicidad de causas relacionadas entre sí, y que adquiere especificidades conforme a las realidades de cada país, pudiendo afectar a todos los trabajadores², unidades económicas y sectores de la economía (OIT 2025a). Con todo, la evidencia indica que algunos grupos poblacionales, como mujeres, jóvenes, personas con baja calificación y migrantes, se encuentran especialmente expuestos a la informalidad y sus consecuencias, del mismo modo que también lo están los trabajadores por cuenta propia y las empresas de menor tamaño (OIT 2018; OIT 2025c).

Un informe de la OIT (2023c) sobre el panorama regional sostiene que la informalidad laboral puede considerarse una característica endémica de los mercados de trabajo en América Latina, la cual conlleva inestabilidad laboral, bajos ingresos y falta de protección social y en el empleo. Las cifras de informalidad han sido históricamente elevadas en la región, con una excepcionalidad registrada durante la primera fase de la crisis provocada por la pandemia en 2020, cuando la masiva pérdida de puestos de trabajo y de horas trabajadas afectó de manera desproporcionada a los puestos de trabajo informales y de menor calificación. Sin embargo, como se ha observado en los años posteriores al impacto inicial de la COVID-19, la recuperación del empleo en varios países de la región ha estado impulsada, en gran medida, por el crecimiento del empleo informal, lo que plantea desafíos importantes para la calidad del trabajo. Recién hacia mediados de 2024 se evidenció una leve mejora a escala regional: la tasa de informalidad laboral se situó en un 47,6 por ciento, reflejando una ligera disminución en comparación con 2023 (48 por ciento) y 2019 (48,8 por ciento) (OIT 2025b).

² En este documento se utiliza el género gramatical masculino como forma genérica, con el único objetivo de facilitar la lectura. Esta elección no implica desconocer la existencia y el reconocimiento de la diversidad de identidades de género.

En Argentina la tasa de informalidad ha permanecido relativamente estable desde el año 2008, sin mostrar mejoras notables (EDIL 2024). Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para el cuarto trimestre de 2024 la tasa de empleo informal fue del 42 por ciento, lo que significa que algo más de 4 de cada 10 trabajadores no se encontraban registrados (Ministerio de Economía e INDEC 2025).

Desde hace décadas, la OIT orienta sus esfuerzos a la promoción de la reducción del trabajo informal y al impulso sostenido y progresivo de la formalización laboral, basándose en el diálogo social y en el compromiso tripartito, con la participación plena de las organizaciones de trabajadores, empleadores y del Estado. Desde el año 2015, este compromiso se encuentra cristalizado en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), primer instrumento normativo internacional dedicado exclusivamente a esta problemática (OIT 2025a). Esta Recomendación proporciona un conjunto de orientaciones para que los Estados Miembros promuevan la transición de los trabajadores y unidades productivas de la economía informal a la formal, incentiven y preserven a las empresas y empleos formales y, al mismo tiempo, eviten que estos transicionen a la informalidad. Con todo, a diez años de su adopción, la necesidad de intensificar los esfuerzos para acelerar la aplicación de esta Recomendación se ha plasmado en la Resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente de la 113.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la OIT celebrada en 2025. Esta recoge un conjunto de medidas, enfoques innovadores y buenas prácticas destinadas a orientar el diseño e implementación de estrategias efectivas de formalización. También lista las medidas que la OIT debería desplegar para apoyar este proceso —según el documento de referencia elaborado por la OIT como insumo para esa discusión (OIT 2025a)—.

Con esta misma finalidad, de forma complementaria, en la actualidad la OIT lleva adelante diversas iniciativas, entre las que se destacan la *Estrategia de Formalización en América Latina y el Caribe en el periodo 2024-2030* (FORLAC 2.0) liderada por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y la intervención *Soluciones innovadoras para creación de empleo decente y la sostenibilidad de las empresas orientada a la transición a la economía formal con perspectiva de género e inclusión*, desarrollada por la oficina de OIT para Argentina.

En este marco, resulta fundamental identificar los sectores y las actividades que presentan mayores niveles de informalidad, a fin de orientar con precisión los esfuerzos de diagnóstico y alentar la formulación de políticas y medidas específicas que, respondiendo a un enfoque adaptado, acompañen su proceso hacia la formalidad. Es decir, existen actividades económicas que, al registrar una mayor incidencia de empleo informal que otras, requieren intensificar los esfuerzos de producción de evidencia y elaboración de marcos integrados de política (OIT 2024). Tal es el caso del sector de la construcción en Argentina que, según datos del cuarto trimestre de 2024 de la EPH, tiene una tasa de empleo informal del 76,6 por ciento, ubicándose entre las más altas del mercado laboral, solo superada por el servicio doméstico (77 por ciento) (Ministerio de Economía e INDEC 2025). En contraste, otros sectores como el comercio y la industria manufacturera exhiben niveles de informalidad considerablemente menores (51,9 y 36,1 por ciento, respectivamente).

Como se verá en este estudio, la construcción se caracteriza por una alta heterogeneidad, que abarca desde grandes obras de infraestructura hasta proyectos en domicilios particulares, e incluye actividades de edificación, renovación, mantenimiento y demolición de estructuras, así como otras obras de ingeniería civil (OIT 2021a). En línea con esto, y en función de las características técnicas particulares de cada obra, esta actividad puede involucrar una diversidad de tamaños de empresa, perfiles ocupacionales, modalidades de contratación y esquemas de organización del trabajo —incluida la subcontratación— que influyen de forma decisiva en la dinámica de la informalidad y en los desafíos para garantizar condiciones de trabajo decente. A ello se suma el carácter temporal de los proyectos, lo cual implica relaciones laborales de corta duración y una alta rotación de mano de obra. Este panorama subraya la importancia de asegurar la correcta clasificación de las relaciones de trabajo en este sector, así como la necesidad de implementar estrategias que contemplen esta complejidad e impulsen la transición hacia la formalización del empleo y el acceso efectivo al trabajo decente, con protección social y garantías laborales para todos los trabajadores del sector (OIT 2023e).

La elaboración de estudios exhaustivos y situados que permitan conocer de forma fehaciente la informalidad en su contexto de ocurrencia forma parte de las orientaciones clave de la Recomendación núm. 204 para favorecer la transición de la economía informal a la formal. En este sentido, insta de forma explícita a los Estados Miembros a elaborar estudios de diagnóstico que identifiquen “(...) los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país” (OIT 2015, Recomendación núm. 204). De esta manera, reconoce la centralidad de contar con evidencia actualizada y fiable que permita informar el diseño de medidas y políticas que respondan a enfoques adaptados y resulten, de esta manera, verdaderamente efectivas. En

este sentido, la elaboración de un diagnóstico es el punto de partida de toda estrategia que tenga por objetivo promover un proceso de transición hacia la formalidad. Sus resultados coadyuvan a definir prioridades, favorecen la generación de consensos y el establecimiento de responsabilidades, y permiten trazar una hoja de ruta (OIT s/f).

Como parte de este proceso, la identificación y el involucramiento de los actores clave del sector resulta fundamental, ya que son ellos quienes pueden impulsar, acompañar o incluso condicionar las estrategias de formalización. Su mapeo permite reconocer espacios de articulación, posibles sinergias y ámbitos donde es necesario fortalecer la capacidad de acción colectiva.

► 1.B. Consideraciones metodológicas

Atendiendo a estos lineamientos, se desarrolló un diagnóstico sobre la informalidad y las barreras a la formalización en la actividad de la construcción en Argentina. Su objetivo fue elaborar una primera fotografía, exploratoria y descriptiva, de la situación específica de las personas trabajadoras y unidades económicas que operan en la informalidad en esta actividad, a partir del relevamiento y análisis de datos cualitativos y cuantitativos —información estadística oficial y entrevistas a informantes clave—. Para esto, la investigación siguió las recomendaciones de la nota metodológica de la OIT, *Diagnóstico de la informalidad*, atendiendo especialmente lo concerniente a la fase 2 —pasos 4 a 7— que define los componentes esenciales de un diagnóstico (Cuadro 1).

► Cuadro 1. Metodología del estudio

Información estadística	Entrevistas	Mapeo de actores	Revisión de antecedentes
4 fuentes oficiales: • Encuesta Permanente de Hogares, en sus dos versiones: EPH y EPHU • Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022 (INDEC) • Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (Ministerio de Producción y Trabajo) • Fuentes de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) Fuente: Elaboración propia.	15 entrevistas individuales y grupales a 22 informantes clave de: • Organizaciones de trabajadores • Organizaciones empresariales • Instituciones gubernamentales • Organizaciones vinculadas a cooperativas • Expertas en temáticas afines	1 mapeo de actores clave del sector de la construcción, con información sobre: • Sus características institucionales • Sus antecedentes de trabajo y nivel de interés en la temática • El grado de disposición a involucrarse en iniciativas de transición a la formalidad • Otros aspectos relevantes	Más de 40 artículos académicos e informes técnicos revisados, con foco en: • Argentina • Otros países de la región

En lo que respecta al componente cuantitativo, este informe ha analizado información estadística de cuatro fuentes oficiales. En primer lugar, los datos del tercer trimestre del 2018 al 2024 de la Encuesta Permanente de Hogares (en sus dos versiones EPH y EPHU, según corresponda)³ la cual permite caracterizar a los trabajadores asalariados —tanto formales como informales— de la construcción, así como también a los trabajadores por cuenta propia del sector —en este caso no pudiendo distinguirse según situación de formalidad—⁴. La EPH permite acceder a información relevante sobre los trabajadores de la construcción como, por ejemplo, el tamaño de la empresa en la que se desempeñan, el lugar donde realizan su actividad, su calificación ocupacional y su nivel de instrucción.

En segundo lugar, el estudio se basa en datos provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2022). A diferencia de la EPH, que trabaja con una muestra, el censo releva a la totalidad de la población, lo cual permite caracterizar a los grupos con escasa representación en el sector de la construcción, tal como las mujeres y los trabajadores por cuenta propia. Ahora bien, cabe destacar que la información relevante para el estudio que el censo ofrece sobre los trabajadores es más limitada que la disponible en la EPH y, además, sus datos son más antiguos (2022), restringiendo la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo y actualizado.

En tercer lugar, también se han procesado los datos de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS 2018). Esta encuesta proporciona información valiosa sobre diversos aspectos, como la incidencia de accidentes ocurridos en los 12 meses previos, la tenencia de ART o de seguros de accidentes, así como distintas dimensiones vinculadas a la salud y seguridad en el trabajo (por ejemplo, el uso de elementos de protección personal). La ECETSS permite explorar estas cuestiones entre distintos grupos de trabajadores del sector de la construcción, incluyendo tanto formales como informales, y asalariados o trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, es importante señalar que esta encuesta no fue diseñada específicamente para el análisis del sector de la construcción, sino para la población ocupada en su conjunto. Por ello, algunos de los resultados deben interpretarse de forma descriptiva y exploratoria, sin pretensión de generalizarlos al total de trabajadores del sector. Esta limitación debe tenerse especialmente en cuenta al considerar los resultados comparativos entre trabajadores formales e informales.

Por último, se ha incorporado la información publicada en el sitio web de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), referida a distintos indicadores de accidentalidad en la construcción desagregados por jurisdicción. En este caso, se trabajó con las tablas en formato Excel que son de acceso público. Al no contar con los datos individuales, no resulta posible realizar cruces de variables ni análisis más detallados.

Las distintas fuentes mencionadas se utilizan de forma complementaria a lo largo del informe con la finalidad de ofrecer un panorama lo más detallado y preciso posible sobre la informalidad en el sector de la construcción.

Cabe señalar que los vínculos observados en este informe son asociaciones identificadas a partir de la información estadística analizada y las entrevistas realizadas a los informantes clave del sector, sin que ello implique necesariamente una relación causal.

³ La Encuesta Permanente de Hogares Urbanos (EPHU), que se realiza en el tercer trimestre de cada año, amplía la cobertura a localidades urbanas de 2 000 habitantes o más. En cambio, la EPH no permite desagregar la información por provincias, sino solo por grandes aglomerados urbanos. Por ello, se utilizó la fuente que, en cada caso, mejor se ajusta al objetivo del análisis.

⁴ Cabe destacar que la mayoría de los datos presentados a lo largo del informe corresponden al tercer trimestre de 2024 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en tanto que, al momento de realizar los análisis estadísticos, constituían la fuente más reciente y completa disponible. No obstante, con posterioridad a la realización del análisis, se publicó la información correspondiente al cuarto trimestre, la cual incorpora actualizaciones metodológicas, particularmente en lo referido a la medición de la informalidad. Una de estas incorporaciones es la posibilidad de identificar a las trabajadoras por cuenta propia según su situación de formalidad o informalidad. Ahora bien, específicamente en relación con el sector de la construcción, es importante señalar la elevada proporción de trabajadores informales dentro de este grupo —tanto según los datos del Censo 2022 (83,4 por ciento) como de la EPH del cuarto trimestre de 2024 (85,1 por ciento)—, lo cual da cuenta de la imposibilidad de realizar un análisis comparativo robusto entre los trabajadores por cuenta propia formales e informales específicamente del sector, debido a la escasa cantidad de casos formales disponibles. Asimismo, estos datos permiten suponer que los trabajadores por cuenta propia informales comparten características similares con el conjunto de ocupados por cuenta propia del sector, sobre los cuales se basa el análisis presentado en este informe. En síntesis, aunque los nuevos datos de la EPH constituyen un avance relevante para la medición de la informalidad, específicamente en lo que respecta al sector de la construcción, la cantidad de casos disponibles limita la posibilidad de realizar análisis mucho más detallados que los presentados en este informe.





► 2. La informalidad en el sector de la construcción en Argentina

► 2.A. Panorama general

La construcción es una actividad estratégica para la economía y el empleo en Argentina. Según sostuvo un entrevistado de una institución pública consultado para este estudio, “como dicen muchos, es la madre de todas las industrias”. Este sector desempeña un rol central no solo a escala nacional, sino que también tiene un papel clave en la economía y el desarrollo mundial (Jaafar, Arifin, Aiyub, Razman, Ishak y Samsurijan 2018). En la mayoría de los países industrializados, la construcción es una de las industrias más importantes en términos de su contribución al producto interno bruto (PIB) (Sánchez, Peláez y Alís 2017). Esta misma relevancia se ha observado para el caso de los países iberoamericanos, donde la construcción actúa como uno de los principales motores económicos (Hernández y Neves dos Santos 2020). Además de impulsar la generación de empleo, dinamiza otros sectores productivos y contribuye al desarrollo de infraestructura, aspectos fundamentales para el crecimiento económico del país. En palabras de otro entrevistado de una institución pública, la construcción “mueve tanto a las industrias propias como a un conjunto colateral de industrias productoras de cemento, de clavo y de acero, más los movimientos de máquinas viales y la mano de obra”. Por este motivo, un estudio de la OIT (2021a) ha destacado el rol clave que esta actividad adquiere en contextos de crisis y en las fases posteriores de recuperación, no solo por su capacidad de generación de empleo —dado su carácter intensivo en mano de obra y su articulación con múltiples ramas de la economía—, sino también por su papel decisivo en iniciativas de reconstrucción en términos económicos, sociales y de infraestructura.

► Evolución reciente del sector de la construcción en Argentina

En los últimos 10 años, el sector de la construcción en Argentina ha presentado una dinámica cambiante, con la sucesión de períodos de crecimiento y fases de retracción de la actividad. Luego del 2015, con una etapa de leve expansión e incrementos interanuales del ISAC (indicador sintético de la actividad de la construcción⁵) de hasta 14 por ciento, en 2016 se registra una caída del sector con variaciones que alcanzan un -25 por ciento. En 2017 y 2018 se advierte una reactivación con subas interanuales del ISAC y de puestos de trabajo registrados en el ámbito privado⁶, de hasta 28 y 12 por ciento respectivamente, ambas en octubre de 2017. Ahora bien, desde fines de 2018 el descenso del ISAC como de los puestos de trabajo marcan un retroceso en el desarrollo del sector, con un punto crítico en la pandemia. En 2020, el ISAC registró una baja de 76 por ciento en abril, respecto del mismo mes del año previo, mientras que los puestos de trabajo cayeron en un 30 por ciento en mayo en relación con el 2019.

⁵ El ISAC (indicador sintético de la actividad de la construcción) muestra la evolución del sector tomando como referencia los consumos aparentes de insumos requeridos en la construcción (por ejemplo, asfalto, cales, cemento, grifería, hormigón, entre otros) (INDEC 2025).

⁶ El indicador de puestos de trabajo registrados en el sector privado provee información sobre estos puestos en relación de dependencia sobre los que se efectúan aportes y contribuciones al sistema provisional, proveniente de la Dirección Nacional de Cuentas del INDEC sobre la base de los datos del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) (INDEC 2025).

En el escenario postpandemia, inicialmente el sector presentó una recomposición, en especial en 2021, con fuertes incrementos interanuales del ISAC (de más de 300 por ciento en abril) y de los puestos de trabajo (de 20 por ciento en agosto), luego de la fuerte contracción del año anterior. Sin embargo, en 2023 y 2024 la actividad recae nuevamente, el empleo se retrae, y los permisos de edificación⁷ descienden significativamente. Recientemente, en 2025, se evidencia una relativa mejoría en los primeros meses del año en los indicadores mencionados (referidos a actividad, empleo y permisos). En particular, cabe destacar la variación interanual del 26 por ciento del ISAC en abril y del 13 por ciento de los permisos otorgados en marzo (INDEC 2025).

Según datos de la EPH para el tercer trimestre de 2024⁸, el 8,9 por ciento de las personas ocupadas⁹ se empleaban en el sector de la construcción, un valor que se ha mantenido con muy poca variación desde el año 2018 hasta la fecha¹⁰ (Cuadro 2).

▶ Cuadro 2. Rama de actividad en la que trabajan los ocupados por sexo (%). 31 aglomerados urbanos. Año 2024

Rama de actividad de los ocupados	Sexo		Total
	Varones	Mujeres	
Actividades primarias	1,5	0,4	1,1
Industria manufacturera	12,1	8,3	10,4
Construcción	15,3	0,8	8,9
Comercio	19,4	17,8	18,7
Hoteles y restaurantes	4,9	5,2	5,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,2	3,2	7,7
Servicios financieros, de alquiler y empresariales	12,3	10,6	11,5
Administración pública, defensa y seguridad social	7,3	8,0	7,6
Enseñanza	4,3	13,5	8,4
Servicios sociales y de salud	3,4	11,0	6,8
Servicio doméstico	0,5	13,0	6,0
Otros servicios comunitarios	5,7	7,2	6,4
Otras ramas	1,5	0,3	1,0
Actividades no bien especificadas	0,5	0,6	0,5
	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

⁷ El indicador de permisos de edificación privada anticipa la actividad futura del sector, en tanto expone la superficie a construir registrada por los permisos que otorgan 246 municipios representativos de distintas regiones del país (INDEC 2025).

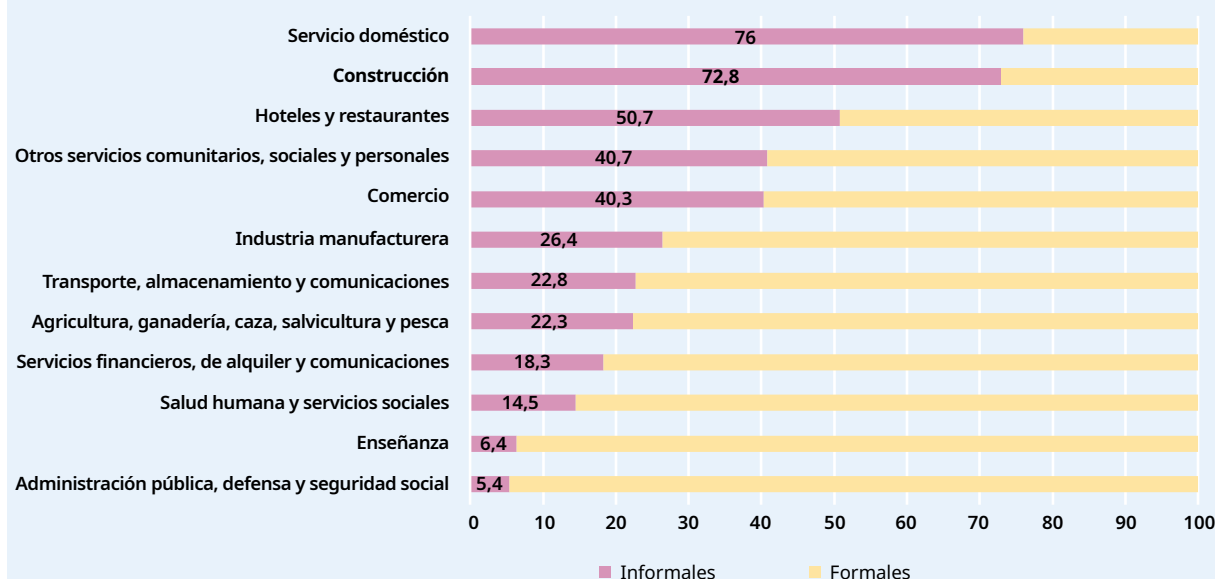
⁸ Al leer los datos del tercer trimestre de la EPH de 2024, se requiere tener en cuenta estas consideraciones: Corresponde a la población de 31 aglomerados urbanos. Representan a 29,7 millones de personas sobre un total de 47,1 millones (según proyección 2024). Documento Trabajo e ingresos. Vol.8 Nro. 9. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Tercer trimestre de 2024 – INDEC. La mayor parte de la información presentada, excluyendo la que surge del Censo 2022, corresponde a la población urbana del país.

⁹ La población ocupada es el conjunto de personas que tiene por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia han trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica). Este criterio de una hora trabajada, además de preservar la comparabilidad con otros países, permite captar las múltiples ocupaciones informales o de baja intensidad que realiza la población.

¹⁰ Los valores son los siguientes: 9,5 por ciento en 2018; 9,3 por ciento en 2019; 8,6 por ciento en 2020; 8,4 por ciento en 2021; 9,0 por ciento en 2022; 9,0 por ciento en 2023; y 8,9 por ciento en 2024. Fuente: EPH, tercer trimestre de cada año.

Con todo, la construcción es una de las ramas de actividad con mayor informalidad¹¹ del país. Medida a partir de la ausencia de descuentos o aportes jubilatorios entre las personas asalariadas, los datos correspondientes al tercer trimestre de 2024 de la EPH evidencian que la informalidad es mayoritaria entre las personas asalariadas de la construcción (72,8 por ciento)¹², muy superior que en el conjunto de las personas asalariadas (30,9 por ciento). El peso de las personas asalariadas informales en la construcción solo es superado por el servicio doméstico (76 por ciento), ambas muy alejadas de la tercera: hoteles y restaurantes con el 50,7 por ciento (Gráfico 1).

► **Gráfico 1. Situación de formalidad / informalidad por rama de actividad (%). Asalariados. 31 aglomerados urbanos. Año 2024**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

La informalidad también predomina entre los trabajadores por cuenta propia de la construcción: tanto la EPH del cuarto trimestre de 2024 como el Censo 2022 registran niveles superiores al 80 por ciento (85,1 y 83,4 por ciento, respectivamente). Al igual que en el caso de los asalariados, el peso de los informales entre los trabajadores de la construcción por cuenta propia solo es superado por el servicio doméstico (88,1 por ciento) (Gráfico 2).

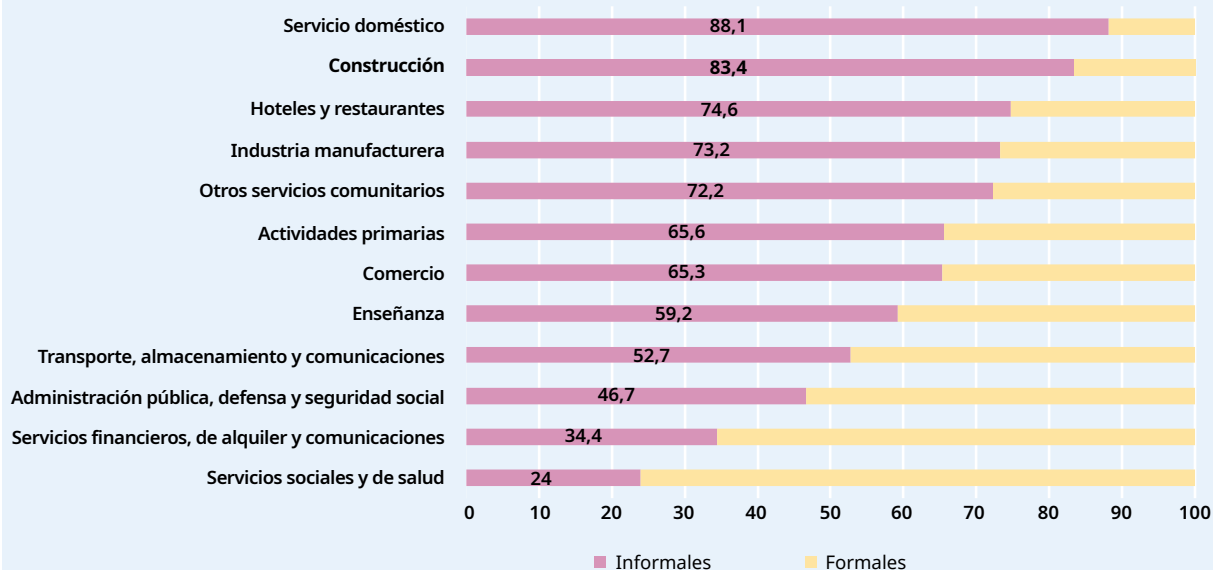
Aún más, entre las personas asalariadas de la construcción, la informalidad ha tendido a acentuarse a través de los años. Tras un descenso observado en el 2020 — en un contexto marcado por la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19—, en los últimos años el peso de los trabajadores asalariados informales de la construcción ha mostrado un incremento leve pero prácticamente constante; una tendencia que se aceleró ligeramente en 2024 (Gráfico 3).

Este incremento año a año no se observa entre los informales del conjunto de los asalariados, lo que invita a explorar con detenimiento la situación particular del sector de la construcción.

¹¹ El empleo informal incluye todo trabajo remunerado, tanto autoempleo como empleo asalariado, que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores (<https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>).

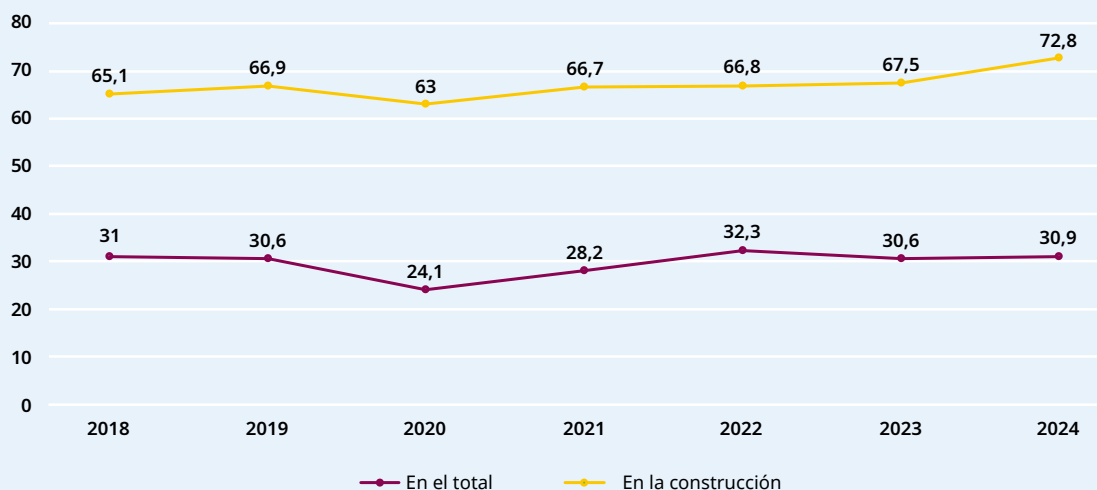
¹² La mayoría de los datos presentados a lo largo del informe corresponde al tercer trimestre de 2024 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), dado que al momento de realizar los análisis estadísticos constituyeron la fuente más reciente y completa disponible. No obstante, con posterioridad a la realización del análisis, se publicó la información correspondiente al cuarto trimestre, la cual incorpora actualizaciones metodológicas, particularmente en lo referido a la medición de la informalidad. Por tal motivo, en la introducción se optó por incluir los datos del cuarto trimestre, a fin de reflejar la versión más actualizada de la serie. Ahora bien, esta decisión no afecta la validez del análisis original, pero se considera pertinente realizar esta precisión para garantizar la coherencia entre las distintas secciones del informe.

► **Gráfico 2. Trabajadores por cuenta propia por situación de formalidad / informalidad según rama (%). Total país. Año 2022¹³**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam. INDEC.

► **Gráfico 3. Evolución de los asalariados informales (%). Total de asalariados y de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Años 2018 a 2024**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

¹³ Cabe señalar que, debido a las limitaciones de la información disponible en la EPH del tercer trimestre de 2024 — que es la base de datos principal utilizada para este informe, dado que era la más reciente al momento de realizar los análisis estadísticos—, no fue posible identificar ni caracterizar a los y las trabajadoras por cuenta propia de la construcción según su situación de formalidad o informalidad utilizando esta fuente. Por esta razón, se recurrió a datos del Censo para la elaboración de este gráfico. Como se mencionó anteriormente (ver pie de página 3 para más detalles), recién en el cuarto trimestre de 2024 la EPH incorpora la posibilidad de identificar a las personas trabajadoras por cuenta propia según su situación de formalidad o informalidad, lo que imposibilita analizar la evolución de la informalidad en este grupo, tal como se observa en el Gráfico 3 para las personas asalariadas. De esta forma, haciendo uso de la información del tercer trimestre de 2024, la mayoría de los datos presentados a lo largo del informe corresponden al total de los trabajadores por cuenta propia de la construcción. En todo caso, es importante señalar que la elevada proporción de informales dentro de este grupo —tanto según los datos del Censo 2022 (83,4 por ciento) como según la EPH del cuarto trimestre de 2024 (85,1 por ciento)—, permite suponer que comparten características similares con el conjunto de ocupados por cuenta propia del sector. Además, considerando estos porcentajes, también es necesario destacar la imposibilidad de presentar un análisis comparativo robusto entre los trabajadores por cuenta propia formales e informales de la construcción, debido a la escasa cantidad de casos formales disponibles.

► Datos estadísticos destacados del capítulo

- La tasa de empleo informal en el sector de la construcción es del 76,6 por ciento, ubicándose entre las más altas del mercado laboral, solo superada por el servicio doméstico (77 por ciento).
- Informalidad entre personas asalariadas de la construcción: 72,8 por ciento, muy superior al conjunto de las personas asalariadas (30,9 por ciento).
- La informalidad es especialmente alta entre los trabajadores por cuenta propia de la construcción: se registran niveles superiores al 80 por ciento, resultando uno de los segmentos más afectados por la informalidad.

2.A.1. Caracterización del sector informal en la construcción¹⁴

Si bien todas las personas trabajadoras, independientemente de sus características sociodemográficas, pueden verse afectadas por distintas formas de informalidad, la evidencia indica que ciertas poblaciones o grupos sociales están más expuestos que otros. Teniendo en cuenta los datos estadísticos y la información brindada por los informantes clave, se han identificado ciertos grupos específicos con mayores probabilidades de estar en la informalidad: los trabajadores jóvenes, los de edad avanzada, los migrantes y los que tienen baja calificación. La Recomendación núm. 204 insta a “prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal”. Con todo, es importante aclarar que no son las características personales en sí mismas las que explican una mayor exposición a la informalidad en el sector de la construcción, sino las condiciones estructurales que colocan a determinados grupos en situaciones más vulnerables dentro del mundo del trabajo.

Las personas jóvenes, tal como señala la OIT en su informe “Panorama Laboral 2024 para América Latina y el Caribe”, enfrentan una situación especialmente compleja en los mercados laborales de la región: las tasas de informalidad de las personas de 15 a 24 años han estado en torno al 60 por ciento —según los datos disponibles para los años 2018, 2020 y 2023—, cifra considerablemente más alta que el 47,5 por ciento de los adultos de 25 años y más. Además, sus trayectorias laborales suelen caracterizarse por una persistente inestabilidad ocupacional, la cual se asocia a su mayor presencia en actividades informales, precarias y de baja calificación, así como a transiciones laborales más frecuentes e intermitentes. En este contexto, la Recomendación núm. 204 de la OIT señala la necesidad de considerar especialmente a las personas jóvenes al momento de formular estrategias de transición de la escuela al trabajo y a la formalidad, como así también a promover mecanismos que garanticen su acceso a la capacitación y al empleo productivo continuo.

De forma coincidente con la evidencia aportada por otros estudios en la región (Cañapatana Castillo y Quipe Flores 2020; Carvajal Calderón, Cárdenas Hernández y Estrada Cañas 2017), el sector de la construcción en Argentina muestra una **prevalencia de trabajadores jóvenes no registrados**. Según los datos del tercer trimestre de 2024 de la EPH, la informalidad alcanza al 85 por ciento de las personas asalariadas más jóvenes (de hasta 29 años) de la construcción. La incidencia de la informalidad se agrava en aquellos jóvenes que trabajan por cuenta propia, llegando a representar al 94 por ciento del conjunto según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Esta situación podría vincularse al hecho de que el sector suele ofrecer oportunidades laborales de fácil acceso, incluso para personas jóvenes sin experiencia y con baja calificación. En palabras de un representante de una organización de empleadores: “la construcción es una actividad que lamentablemente, por su bajo nivel de acceso que requiere para entrar en la industria, es un sector que mueve gente donde busca los primeros trabajos, los busca ahí porque con baja formación técnico profesional podés ingresar al sector”. Por su parte, algunos informantes que integran organizaciones de trabajadores también hicieron mención al desconocimiento parcial de los derechos laborales y, posiblemente, a menores niveles de organización colectiva de los trabajadores jóvenes del sector.

¹⁴ Un cuadro resumen con las principales características de los trabajadores asalariados y por cuenta propia de la construcción puede consultarse en el Anexo. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jmf-CW9NoCJ99wUoiok_BR860A9duSKP/edit?usp=sharing&oid=107832784226353584864&rtfpof=true&sd=true

Ahora bien, los estudios mencionados también han encontrado que la informalidad en el sector afecta a las personas de edad “avanzada”, a las que se las relaciona con una productividad laboral “disminuida” (Carvajal Calderón, Cárdenas Hernández y Estrada Cañas 2017). En diálogo con estos hallazgos, un entrevistado de una organización de trabajadores señaló que las enfermedades profesionales comunes en la construcción tienden a afectar la productividad a medida que los trabajadores envejecen. Según su perspectiva, **la exposición prolongada a condiciones inseguras** —especialmente agudas en la informalidad laboral— **tiende a incrementar la prevalencia de afecciones identificables en los exámenes médicos laborales exigidos para la registración laboral en relación de dependencia**. Con ello, problemas de salud comunes —como las varices o “pico de loro” en la columna—, en ocasiones podrían terminar dejando a los trabajadores atrapados en la informalidad, afectando especialmente a aquellos de edades más avanzadas. Esta situación resulta alarmante, ya que podría resultar en trayectorias laborales quebradas: los jóvenes accederían mayoritariamente a empleos informales y, tras años de exposición a condiciones precarias, el deterioro de su salud obstaculizaría el pasaje hacia empleos formales y protegidos. Este escenario sugiere que el déficit de trabajo decente podría actuar como un factor que reduce y/o condiciona las posibilidades de acceder a un empleo formal y perpetúa la informalidad a lo largo del ciclo laboral. Así, se plantea un escenario especialmente crítico para los trabajadores mayores, quienes, lejos de encontrar en la madurez laboral una etapa de estabilidad o reconocimiento de su experiencia, enfrentan crecientes obstáculos para acceder al empleo formal, en una combinación de desgaste físico y exclusión estructural que refuerza la vulnerabilidad en la vejez.

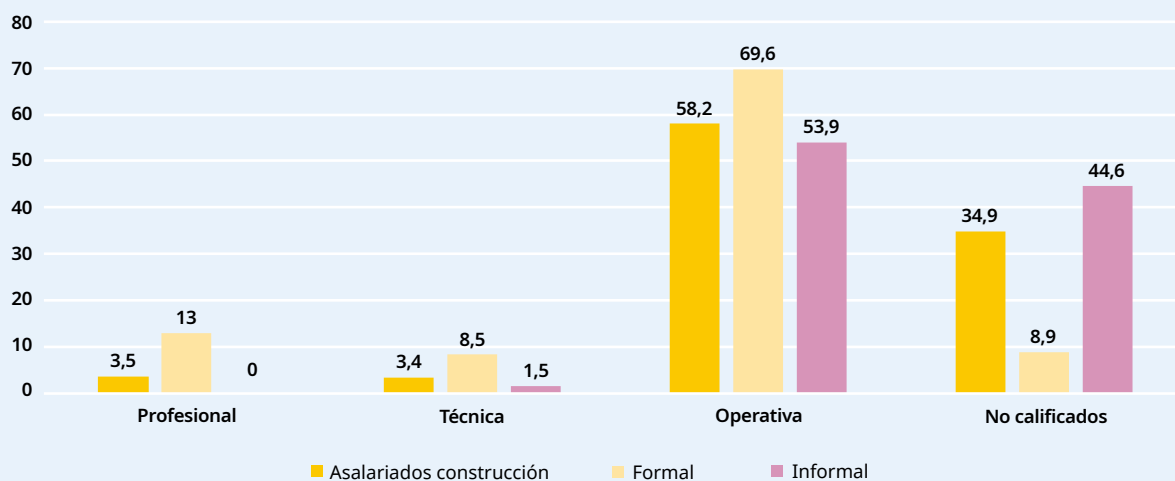
En Argentina, en el sector de la construcción, **a medida que aumenta la edad, disminuye el peso de las personas asalariadas y aumenta el de las personas trabajadoras por cuenta propia**: estas últimas representan el 14,7 por ciento entre los más jóvenes, sube al 35,7 por ciento entre los de 30 a 44 años para alcanzar el 51,5 por ciento entre los de 45 a 65 años (EPH, tercer trimestre de 2024). Esta tendencia se acentúa aún más entre quienes superan la edad jubilatoria. En este contexto, no puede descartarse que, a medida que se acumulan los efectos del trabajo precario sobre la salud, se reduzcan también las posibilidades de insertarse en empleos asalariados registrados. Aún más, como se profundizará más adelante, existe una fuerte relación entre el cuentapropismo y la informalidad en el sector, ya que la mayoría de los cuentapropistas de la construcción se encuentran en la informalidad. Estos datos son fundamentales para analizar la situación de los trabajadores de mayor edad.

Por otro lado, tanto a nivel internacional como local, se reconoce que **la informalidad laboral afecta de manera particular a la población migrante**. A nivel internacional, fueron las expertas de la OIT consultadas para este estudio quienes llamaron la atención con relación a esta problemática. A nivel local, un representante de una organización de trabajadores sugirió que la informalidad afecta especialmente a jóvenes migrantes provenientes de países limítrofes como Paraguay y Bolivia, y adhirió que en el último tiempo se han incorporado personas de otras nacionalidades como la venezolana.

Al caracterizar a los trabajadores más expuestos a la informalidad, resulta fundamental también dar cuenta de sus niveles de calificación, tanto laboral como educativa. Según los datos de la EPH del tercer trimestre de 2024, en general, en el sector, predominan los trabajadores con calificación operativa¹⁵. Desde una perspectiva de la situación en cuanto a formalidad/informalidad, la mayoría de los asalariados informales de la construcción se distribuyen entre los que tienen calificación operativa (53,9 por ciento) y los no calificados (44,6 por ciento). Cabe remarcar que, en términos relativos, los asalariados del sector que ocupan categorías profesionales y técnicas tienen porcentajes más altos de formalidad (Gráfico 4).

¹⁵ Las ocupaciones de calificación operativa son aquellas en las que se realizan tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas así como ciertos conocimientos específicos acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados. Estas ocupaciones requieren de conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa o experiencia laboral (INDEC 2018).

► **Gráfico 4. Calificación de la ocupación por situación de formalidad/informalidad (%).**
Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2024

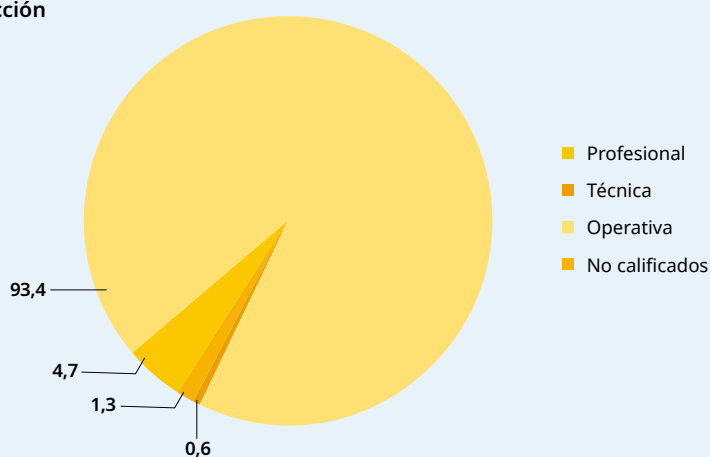


Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

Entre los trabajadores por cuenta propia de la construcción es aún más relevante la categoría operativa (93,4 por ciento), relegando las categorías de mayor cualificación, la profesional y la técnica, a solo 6 por ciento. Al mismo tiempo, los no calificados tienen una muy baja representación (Gráfico 5).

► **Gráfico 5. Calificación laboral (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción.**
31 aglomerados urbanos. Año 2024

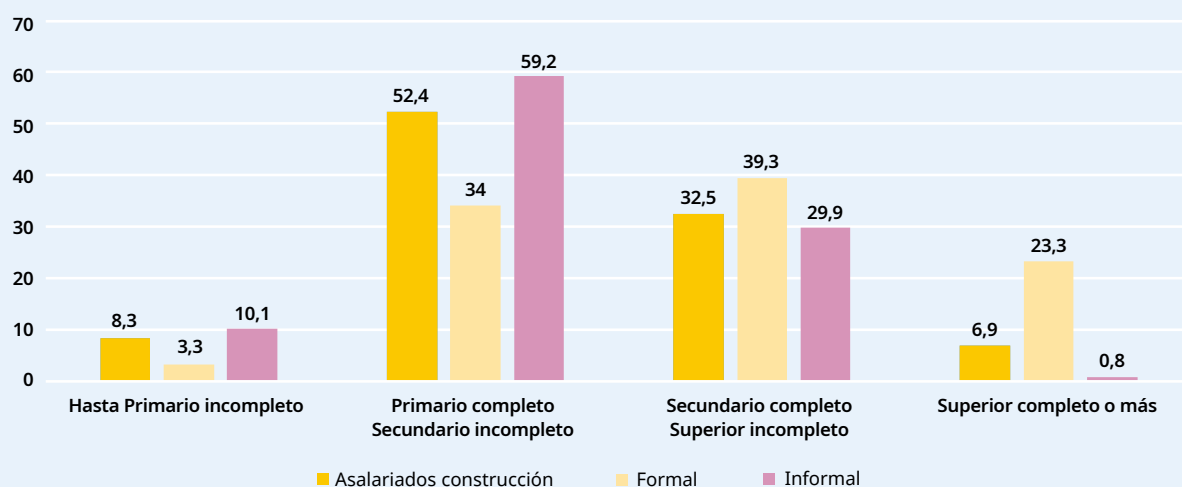
Cuenta propia construcción



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

Respecto a la calificación educativa, el 69,3 por ciento (la suma de 59,2 + 10,1 por ciento) de los asalariados informales no han completado el nivel secundario, mientras que esta proporción se reduce a un 37,3 por ciento entre los formales. Entre estos últimos crece fuertemente el peso de los que tienen nivel superior completo o más (23,3 por ciento frente al 0,8 por ciento entre los informales). (Gráfico 6)

► **Gráfico 6. Nivel de instrucción por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024**

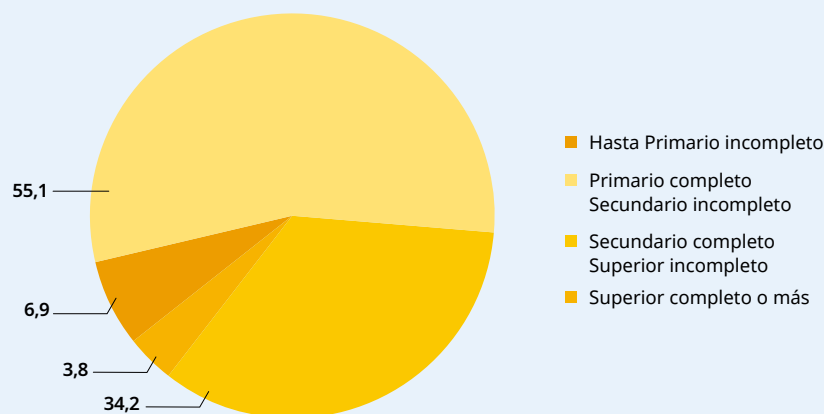


Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

En la misma dirección, los datos correspondientes al tercer trimestre de 2024 de la EPH muestran que el total de los trabajadores por cuenta propia de la construcción tienen bajos niveles de instrucción. Tal como sucede entre los asalariados de la construcción, 6 de cada 10 trabajadores por cuenta propia (la suma de 55,1 y 6,9 por ciento) tienen secundaria incompleta o menos. El resto tienen mayoritariamente secundaria completa o superior incompleto, siendo muy baja la representación de los que tienen educación superior completa o más (3,8 por ciento). Ahora bien, los datos del Censo 2022 evidencian que la situación es más acuciante para los cuentapropistas informales, quienes detentan un nivel de educación bastante menor al de sus pares formales (Gráfico 7).

► **Gráfico 7. Nivel de instrucción (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024**

Cuenta propia construcción



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

Estos datos coinciden, en buena medida, con la caracterización aportada por las organizaciones de trabajadores consultadas. En efecto, un informante clave incluso mencionó la existencia de ciertos niveles de analfabetismo entre los trabajadores del sector. En palabras de otro representante de una organización de trabajadores, la informalidad en la construcción se relaciona con una situación de vulnerabilidad social en términos más amplios: “Muchos de estos trabajadores son reclutados o viven en barrios de emergencia, en barrios humildes” expresó.

Ahora bien, el análisis de los trabajadores más expuestos a la informalidad en función de características sociodemográficas, puede ser complementado por otro acerca de las distintas formas de informalidad más frecuentes entre ellos, considerando las características específicas del sector de la construcción.

Como se ha señalado, los trabajadores por cuenta propia de la construcción son uno de los segmentos más afectados por la informalidad (Messina 2015; Sosa 2015): tanto la EPH del cuarto trimestre de 2024 como el Censo 2022 registran niveles superiores al 80 por ciento (85,1 y 83,4 por ciento, respectivamente). Además, representan una porción relevante del total de personas ocupadas en esta actividad: según los datos del Censo 2022, el 40,9 por ciento de las personas ocupadas en la construcción son cuentapropistas. Ese grupo fue identificado, prácticamente por todos los informantes clave entrevistados para este estudio, como predominante entre los trabajadores informales. Como se verá más adelante, los trabajadores por cuenta propia suelen realizar trabajos en domicilios particulares (en un 88 por ciento) y/u obras pequeñas.

Una cuestión importante a la que refirieron los informantes clave respecto a este grupo de trabajadores es que, aun cuando en algunos casos ellos son monotributistas y cuentan con ciertos beneficios del trabajo registrado, en ocasiones, estos terminan siendo casos paradigmáticos de trabajo en relación de dependencia “encubierto” o *bogus employment* —en especial cuando, de forma irregular, son contratados para trabajar en obras, a los fines de eludir cargas fiscales—. En este sentido, es frecuente entre los entrevistados la mención a los monotributistas como trabajadores informales o “semi informales”, lo cual también se asocia a su baja inscripción en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) como “empresas unipersonales”¹⁶. Aquí el vínculo con la informalidad se vuelve más evidente, tal como lo relata un representante de una organización de empleadores:

“Estoy casi seguro que el monotributismo en construcción se terminó usando como una forma de bendecir la informalidad. ¿A qué le llamo monotributismo? Para nuestra casita de fin de semana, en general, vos vas a contratar a un señor y le vas a pagar solo a él, y le vas a sacar un seguro de vida, un seguro contra accidentes a una nómina de gente que no está contratada por este señor. Que a lo sumo, le paga contra una factura monotributista. Como mucho. Y si no, le paga en efectivo, en negro. Entonces, ahí hay una informalidad importante”.

Los trabajadores por **cuenta propia también suelen realizar trabajos de manera tercerizada en el marco de “cuadrillas”, donde el jefe de cuadrilla suele ser monotributista y conduce de manera informal a un pequeño grupo de trabajadores** —muchas veces familiares, amigos o conocidos—, especializados en determinadas tareas que se desarrollan en alguna de las etapas de una obra de mayor dimensión (Messina 2015).

Por otro lado, algunos informantes clave de organizaciones de trabajadores y de instituciones gubernamentales también hacen referencia a la reciente figura del “trabajador independiente con colaboradores” creada a través de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27.742 (2024), como una modalidad que podría incentivar o reforzar indirectamente la informalidad y/o la precarización laboral.

Más allá de las características de la inserción laboral de los trabajadores y su relación con la informalidad, también es importante considerar las formas en que esta se manifiesta según el tipo de unidad económica en la que los trabajadores desarrollan su actividad.

Al respecto, por un lado, estos informantes refieren a las cooperativas del sector, las cuales deben analizarse de manera diferencial en tanto representan una forma de asociativismo que se rige por la Ley Nacional de Cooperativas N° 20.337 (1973). En este marco, **quienes integran una cooperativa no cuentan con los mismos derechos y beneficios que los trabajadores formales de la construcción** —tales como el fondo de cese laboral y la inscripción en el sistema de riesgos del trabajo—, quedando eventualmente expuestos a una mayor precarización laboral.

Por otro lado, entrevistados de los distintos sectores —tanto de organizaciones de trabajadores, de empleadores, de instituciones gubernamentales y de organizaciones vinculados al cooperativismo— han aludido a la posibilidad de que se creen cooperativas con el fin de eludir las cargas fiscales asociadas a la creación y sostenimiento de una empresa de la construcción, como así también las responsabilidades respecto a sus trabajadores. En este sentido, sería posible encontrar al interior de algunas cooperativas relaciones de

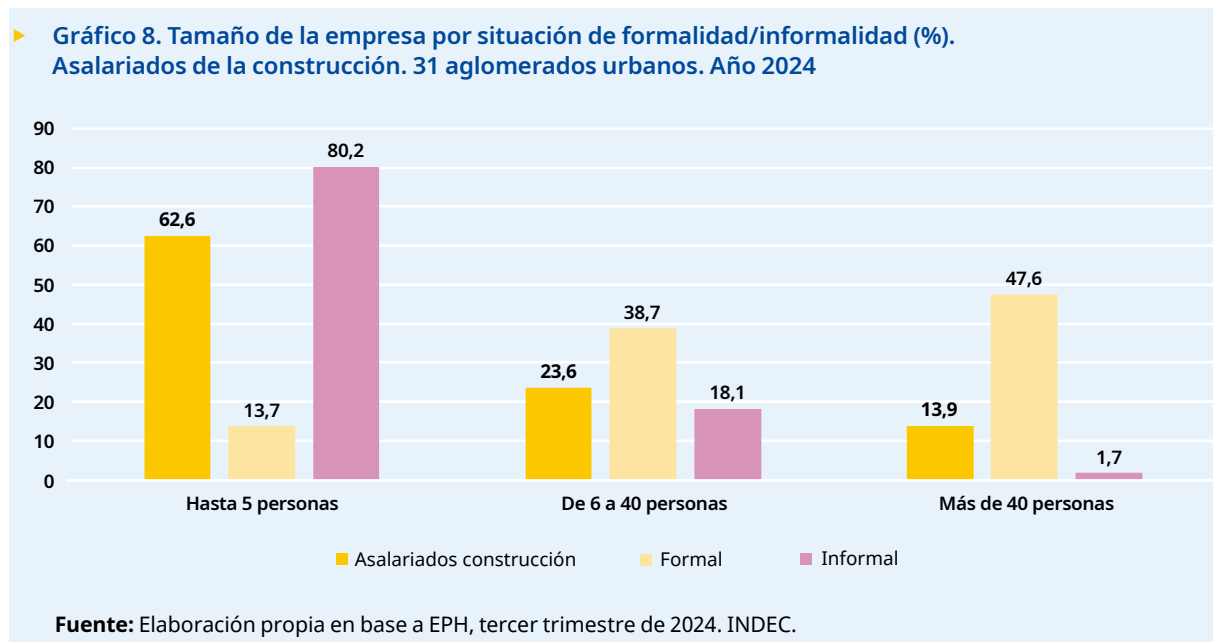
¹⁶ Como se verá más adelante, esta apreciación también se funda en que los trabajadores monotributistas en la construcción se encuentran por fuera del régimen de la Ley 22.250 y del CCT del sector, lo que implica que no cuentan con cobertura de riesgos del trabajo (ART) ni con los derechos laborales reconocidos para el personal bajo relación de dependencia.

dependencia encubierta, lo que ha sido referido por otro entrevistado como “fraude laboral”. Un representante de una institución gubernamental, lo ilustra con las siguientes palabras:

“A ver, están registrados, ¿es el que corresponde?, yo ya te digo que no. En la cooperativa, como todos sabemos, son todos dueños, y esa no es la realidad. Continuamente estamos detectando que realmente figura una gran cantidad de personas que trabajan bajo la responsabilidad de otro, y ese solo hecho ya da la tendencia de que no es un dueño que está haciendo un trabajo determinado, sino que es una persona contratada que lo ponen bajo esta carátula, de esta clase de asociación que es el cooperativismo que, por lo menos como yo lo entiendo, está mal utilizado de esta forma. En vez de utilizarlo en el sentido que tiene el cooperativismo, lo están usando como un artilugio más para que después no le caigan multas y no adecúen a las condiciones, en este caso, de higiene y seguridad”.

Según una persona representante de una organización de cooperativas, el concepto de “ayuda mutua” y/o “trabajo voluntario” es la “esencia histórica del cooperativismo”, pero en ocasiones es burlada por parte de empresarios que en realidad buscan incrementar ganancias a través de la ausencia de protección laboral.

Por otro lado, en línea con otros estudios de la región, el tamaño de las empresas constituye un factor que influye en la posibilidad de encontrar trabajadores en condición de informalidad (Setrini, Parra, Ríos, Hernández Rivas, Ovando, Montanía, Recalde y Morínigo 2021). El panorama en Argentina es destacable, ya que según la EPH (tercer trimestre de 2024) las personas asalariadas de la construcción trabajan mayoritariamente en empresas pequeñas, de hasta cinco personas (62,6 por ciento). Entre las personas asalariadas de la construcción informales, esta situación se extrema, aumentando considerablemente el peso de aquellos que trabajan en pequeñas empresas (80,2 por ciento frente al 13,7 por ciento de los formales). (Gráfico 8)



Los informantes clave sugieren que **las empresas de mayor tamaño suelen contar con volúmenes de capital y recursos administrativos que les permiten fácilmente asumir los costos fiscales de registrar a los trabajadores, sin ver afectadas sus ganancias**. Tal como nos indicó el representante de una institución pública, estas empresas suelen tener los costos de registración de sus trabajadores incluidos en sus presupuestos, en virtud también de un cálculo sobre los beneficios que ello contrae en el caso de recibir denuncias civiles y/o penales. Asimismo, los entrevistados indicaron que las empresas más grandes tienden a prestar servicios a comitentes más exigentes, que demandan el cumplimiento de normativas laborales, incluyendo la registración formal de los trabajadores. Ahora bien, esto no implica que estas empresas tengan necesariamente a la totalidad de sus trabajadores registrados. En efecto, el 1,7 por ciento de los asalariados informales del sector, realizan sus actividades en empresas de más de 40 personas (EPH tercer trimestre de 2024).

En contraste, serían **las empresas medianas y pequeñas las que cuentan con recursos más limitados y, además, suelen subcontratar cuadrillas —muchas de ellas con trabajadores no registrados— para ciertos oficios específicos**: “Generalmente, los comitentes que son más chicos, lo hacen con una integración horizontal, subcontratan otros oficios. Entonces, de eso depende también la formalidad” (representante de una organización de trabajadores). Como se ha encontrado en otros estudios, la modalidad de subcontratación en Argentina puede determinar de alguna forma los niveles de informalidad laboral en las unidades productivas de distintas dimensiones, es decir, tanto en las más pequeñas como en las de mayor tamaño. Así lo expresa un entrevistado de una institución gubernamental:

“Hay una etapa, que es la más la más gruesa, donde ahí a lo mejor está un constructor donde tiene a los trabajadores bien, que hacen la obra. Pero después sigue la obra con la subcontratación, para el que pone los cables, para el que pone los muebles, para el que pinta. Y ahí, en esa cadena, es donde se empieza a ver la informalidad”.

En pocas palabras, en lo que respecta a las unidades económicas, **la proporción de trabajadores informales parece incrementarse a medida que el tamaño de la empresa o emprendimiento disminuye y viceversa**, es decir, parece disminuir a medida que el tamaño de la unidad económica aumenta. El Gráfico 8, presentado anteriormente, da cuenta de esta situación. Con todo, esto no debe ser tomado como una relación mecánica o lineal. Entrevistados de todos los sectores también señalaron que **es posible encontrar informalidad en empresas de mayor tamaño, particularmente a través de mecanismos de subcontratación**. En palabras de un representante de una institución pública:

“La empresa grande siempre lo que va a tratar de hacer es tener la mayor cantidad de trabajadores en blanco, pero también es cierto que busca un rendimiento en el mantenimiento de un grupo, sobre todo del lado de las subcontratistas que tiene, que no le importa demasiado”.

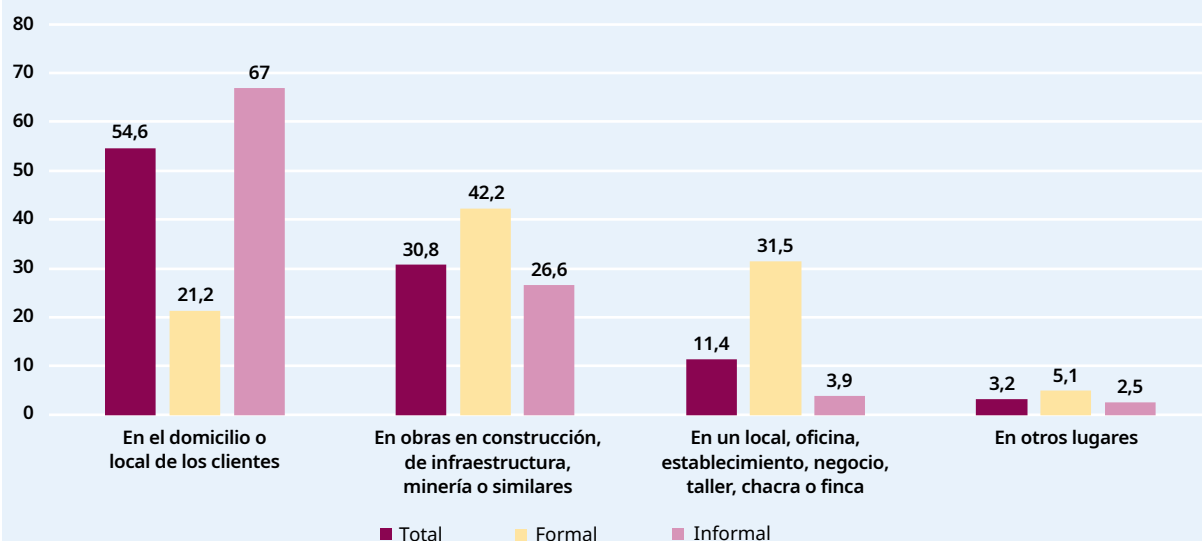
A su vez, esta situación parece guardar relación con la estructura del propio sector informal, conformado en gran medida por unidades económicas de menor tamaño. En estos casos, la propia informalidad empresarial se convierte en el primer obstáculo a superar para hacer posible la formalización del empleo.

En directa relación con la caracterización del vínculo entre el tamaño de las empresas y la exposición a la informalidad de sus trabajadores, cabe destacar que el tamaño de las obras también guarda una relación similar. Un representante de una institución pública lo describe de esta manera:

“El problema, yo creo, que está en el volumen de la obra y en quién es el comitente. Que está expuesta a la informalidad, la privada seguramente. La privada y chica. Cuando digo obra chica es refacción o construcción de viviendas, qué sé yo, hasta 200 metros cuadrados, 300 metros cuadrados o obras que estén en el medio del campo o en lugares de difícil acceso. Eso está muy expuesto a la informalidad (...) O sea, en las obras chicas, de no más de dos o tres pisos, como los grupos de trabajo son muy chicos y el periodo de obra es muy chico, entonces el empresario juega con eso. Yo saco la obra, la saco en ocho meses ¿Qué probabilidad tengo de que alguien me cace en ocho meses con trabajadores informales?”.

El relato precedente ilustra un conjunto de aspectos especialmente relevantes. Uno de ellos es la relación entre el tamaño de la empresa y el tamaño de obra que suele realizar. Es decir, **se encuentra una relación directa entre unidades económicas de menor tamaño, obras pequeñas y mayores niveles de informalidad**. En su mayoría, los informantes clave refieren frecuentemente a que estas obras pequeñas suelen ser de reparación, refacción y reforma. Según identifican los actores, en este tipo de obras, la cantidad de trabajadores informales suele ser mayor. Para analizar esta cuestión resulta útil atender al siguiente dato arrojado por la EPH (tercer trimestre de 2024): entre los trabajadores asalariados de la construcción informales, el 67 por ciento realiza sus actividades en el domicilio de sus clientes y solo el 26,6 por ciento lo hace en obras en construcción (Gráfico 9).

► **Gráfico 9. Lugar donde se realiza la actividad laboral por situación de formalidad/informalidad (%). Asalariados de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024**

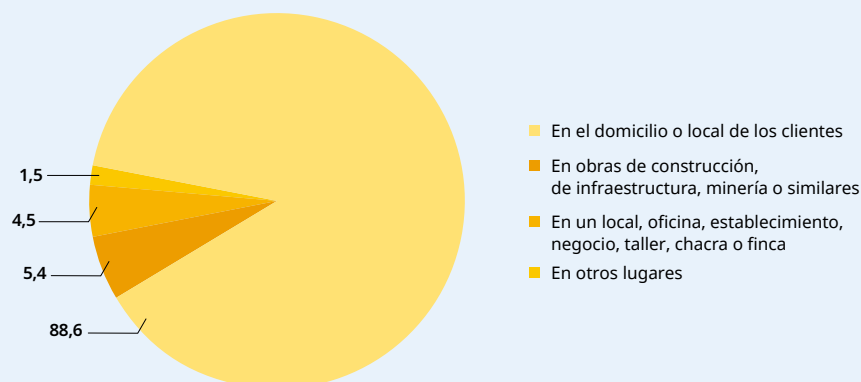


Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

Esta situación es aún más acuciante para el caso de los trabajadores por cuenta propia¹⁷: 9 de cada 10 de estos trabajadores (88,6 por ciento) realiza sus actividades en el domicilio o local de sus clientes, mientras solo el 5,4 por ciento trabaja en obras en construcción y el 4,5 por ciento en locales, oficinas o establecimientos (Gráfico 10).

► **Gráfico 10. Lugar donde se realiza la actividad laboral (%). Total de trabajadores por cuenta propia de la construcción. 31 aglomerados urbanos. Año 2024**

Cuenta propia construcción



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

¹⁷ Cabe señalar que, debido a las limitaciones de la información disponible en la EPH del tercer trimestre de 2024 —que es la base de datos principal utilizada para este informe, dado que era la más reciente al momento de realizar los análisis estadísticos—, no fue posible identificar ni caracterizar a los y las trabajadoras por cuenta propia de la construcción según su situación de formalidad o informalidad. De esta forma, los datos aquí presentados corresponden al total de los trabajadores por cuenta propia de la construcción. Sin embargo, es importante señalar que la elevada proporción de informales dentro de este grupo —tanto según los datos del Censo 2022 (83,4 por ciento) como según la EPH del cuarto trimestre de 2024 (85,1 por ciento)—, permite suponer que comparten características similares con el conjunto de ocupados por cuenta propia del sector. Además, considerando estos porcentajes, también es necesario destacar la imposibilidad de presentar un análisis comparativo robusto entre los trabajadores por cuenta propia formales e informales de la construcción, debido a la escasa cantidad de casos formales disponibles.

Diversos estudios sobre la informalidad en el sector señalan que uno de los factores que contribuye a su persistencia es el **alto volumen de trabajos —como reparaciones y ampliaciones— realizados en domicilios de clientes particulares** (Sosa 2015). Estas tareas, de corta duración y escasa visibilidad, dificultan el control y la fiscalización. De hecho, muchas de ellas no se declaran como obras de construcción y, por lo tanto, no se registran (Messina 2015).

En línea con esto, el Foro de Análisis Económico de la Construcción (2022) ha encontrado que la mayor parte del empleo informal (67,7 por ciento) está vinculado a la construcción privada particular, donde las unidades productivas tienden a ser más pequeñas (de hasta cinco personas empleadas).

La cuestión de la visibilidad de la obra aquí también tiene importancia, ya que de ello depende la posibilidad de ser identificada y denunciada —en caso de no haberse dado aviso de obra— y por lo tanto, de ser fiscalizada o inspeccionada por los organismos correspondientes. En este sentido, un representante de una organización de empleadores destaca el caso de las obras en barrios cerrados o *countries*, donde la posibilidad de inspección es aún más dificultosa y, por lo tanto, es más posible encontrar trabajadores en condición de informalidad o registrados de forma irregular.

A su vez, en la caracterización realizada por los informantes clave, **se identifican ciertos rubros específicos como los más expuestos a la informalidad: gas, electricidad, instalaciones sanitarias, climatización y albañilería**. Los entrevistados consideran que la mayor informalidad en estos oficios puede encontrar explicación en el hecho de que estas actividades suelen llevarse a cabo por **pequeñas cuadrillas tercerizadas que realizan tareas de corta duración**, tal como lo explica el representante de una institución pública:

“Por lo general son tres personas que se mueven en tándem resolviendo cuestiones eléctricas, cuestiones sanitarias, cuestiones de gas (...) Pero el electricista no va a necesitar nunca más de cuatro personas. (...) Se me ocurre agregarle ahora las cuadrillas de aire acondicionado, son dos personas, entonces vos tenés a un tipo que cuelga la ménsula, cuelga el aparato afuera, otro que cuelga adentro y pone el caño”.

Por otro lado, los informantes clave tendieron a coincidir en el establecimiento de una diferenciación entre la obra privada y la obra pública, ya que esta última constituye una de las principales fuentes de trabajo formal en el sector (Harari 2019). Un entrevistado de una organización de empleadores profundiza en este punto haciendo referencia a los procesos de licitación y de inspección a los que están sujetas este tipo de obras desde su inicio:

“Si es obra pagada con fondos de cualquier nivel del Estado, es muy raro que haya informalidad. Es muy raro porque ya desde el presupuesto oficial se consideró el valor de la mano de obra en blanco. Tiene más inspecciones. Por lo tanto, en general, la obra pública es con empleados registrados debidamente”.

Por último, algunas personas entrevistadas vincularon la informalidad laboral con la zona geográfica. Según su experiencia, esta tiende a ser más frecuente en áreas alejadas de los grandes centros urbanos¹⁸. Esto se debería, al menos en parte, a que en el interior del país resultaría más difícil garantizar una presencia institucional igualmente intensa que en las zonas céntricas y urbanas.

¹⁸ Asimismo, cabe señalar que las zonas más alejadas de los grandes centros urbanos suelen presentar limitaciones para la obtención de información cuantitativa, debido a su menor visibilidad estadística, dificultades de acceso y una presencia institucional más dispersa.

► **Datos estadísticos destacados del capítulo**

- Prevalencia de trabajadores jóvenes no registrados: la informalidad alcanza al 85 por ciento de las personas asalariadas más jóvenes (de hasta 29 años).
- A medida que aumenta la edad, disminuye el peso de las personas asalariadas y aumenta el de las personas trabajadoras por cuenta propia: estas últimas representan el 14,7 por ciento entre los más jóvenes, sube al 35,7 por ciento entre los de 30 a 44 años para alcanzar el 51,5 por ciento entre los de 45 a 65 años. Esta tendencia se acentúa aún más entre quienes superan la edad jubilatoria.
- Se distinguen bajos niveles de calificación laboral y de instrucción entre los trabajadores informales.
 - Por ejemplo, respecto a la calificación educativa, el 69,3 por ciento de los asalariados informales no han completado el nivel secundario, mientras que esta proporción se reduce a un 37,3 por ciento entre los formales. En la misma dirección, los trabajadores por cuenta propia también tienen bajos niveles de instrucción
- El tamaño de las empresas influye en la posibilidad de encontrar trabajadores en condición de informalidad: entre las personas asalariadas informales aumenta considerablemente el peso de quienes trabajan en pequeñas empresas (80,2 por ciento frente al 13,7 por ciento de los formales).
- El tamaño de las obras también constituye un factor relevante: el 67 por ciento de los trabajadores asalariados informales realiza sus actividades en el domicilio de sus clientes y solo el 26,6 por ciento lo hace en obras en construcción. Esta situación es aún más acuciante para el caso de los trabajadores por cuenta propia: cerca de 9 de cada 10 de estos trabajadores (88,6 por ciento) realiza sus actividades en el domicilio o local de sus clientes, mientras solo el 5,4 por ciento trabaja en obras en construcción y el 4,5 por ciento en locales, oficinas o establecimientos.

► **Nuevos indicadores para medir la informalidad laboral**

En el marco de este estudio, es importante destacar los avances recientes en la producción de información estadística. A partir del cuarto trimestre de 2024, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) incorporó actualizaciones metodológicas relevantes, especialmente en lo que refiere a la medición de la informalidad, lo que mejora la calidad y precisión de los datos disponibles¹⁹.

Los datos del cuarto trimestre parten de la definición conceptual de informalidad laboral que refiere al conjunto de trabajadores y/o unidades productivas que desarrollan sus actividades al margen de las normas que las regulan, en consonancia con los lineamientos de medición de la economía informal de la OIT (2023d).

A continuación se destacan los puntos centrales en relación a la nueva información provista por estos datos:

1. Posibilidad de medir la informalidad entre todos los ocupados

A la medición de la informalidad asalariada que ya estaba incluida en la EPH, se sumó la del resto de los ocupados, es decir, los patrones, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración fija. Los contenidos incorporados completan un diseño que, a partir de la flexibilidad que caracteriza al instrumento de la EPH (INDEC 2003) permite obtener una medida de la informalidad de los trabajadores independientes mediante variables no consideradas hasta

¹⁹ Puede encontrarse más información sobre las diferencias entre estos datos más recientes y los presentados en este informe en el pie de página número 3. Cabe señalar que, aunque los nuevos datos de la EPH constituyen un avance relevante para la medición de la informalidad, específicamente en lo que respecta al sector de la construcción, la cantidad de casos disponibles limita la posibilidad de realizar análisis más detallados que los presentados en este informe.

el momento por el instrumento de medición. Se considera que los patrones y los trabajadores por cuenta propia son informales cuando “su negocio no es una sociedad constituida y:

- No realizaron aportes por la ocupación principal en los últimos tres meses porque no están inscriptos para realizarlos;
- No realizaron aportes por la ocupación principal en los últimos tres meses por cualquier otra razón y no pueden emitir facturas por su negocio, empresa o actividad; o
- No se sabe si han realizado aportes ni si pueden facturar y su negocio no lleva las cuentas con fines fiscales”.

De esta forma, según esta definición y en base a los datos del cuarto trimestre de 2024, era informal el **37,2 por ciento** del total de los trabajadores por cuenta propia y el **85,1 por ciento** de los trabajadores por cuenta propia de la construcción. Estos valores son muy similares a los que se observan utilizando los datos del Censo 2022 (33,8 y 83,4 por ciento, respectivamente), aunque en el caso de esta fuente la identificación de trabajadores formales e informales se basa únicamente en la realización de aportes.

2. Inclusión de preguntas que permiten identificar aspectos informales dentro del sector asalariado formal

Buscando identificar segmentos de informalidad de las ocupaciones asalariadas, se agregaron preguntas para captar segmentos de informalidad entre las categorías de empleo dependiente, es decir, modalidades de remuneración parcialmente informales. De acuerdo con la OIT (2023d), las actividades parcialmente informales, en el caso de los asalariados, serían aquellos puestos de trabajo formal donde parte de las horas o tareas remuneradas no están sujetas a sistemas formales, por ejemplo, cuando no se declaran parte de los ingresos y las horas trabajadas a efectos fiscales o de las cotizaciones sociales obligatorias relacionadas con ese puesto de trabajo. De esta forma, se indaga sobre la existencia de una parte del sueldo fuera del recibo y la proporción del salario “en negro”. En ese trimestre, y según esta definición, era informal el 36,1 por ciento de los asalariados totales y el 73,2 por ciento de la construcción. Además, entre los formales pueden considerarse “parcialmente informales” solo una porción menor, pues el 96,2 por ciento de los asalariados y el 93,1 por ciento de los propios de la construcción tienen incluida la totalidad de su sueldo en el recibo.

3. Incorporación de preguntas que permiten determinar la formalidad e informalidad de las unidades económicas donde se desempeñan

Las preguntas incorporadas en la EPH para poder identificar la situación de registro de la unidad económica son la realización de aportes por el propio trabajo (independientes), la posibilidad de emitir facturas y la existencia de contador/oficina contable —esta última como variable de rescate en casos de ausencia de información.

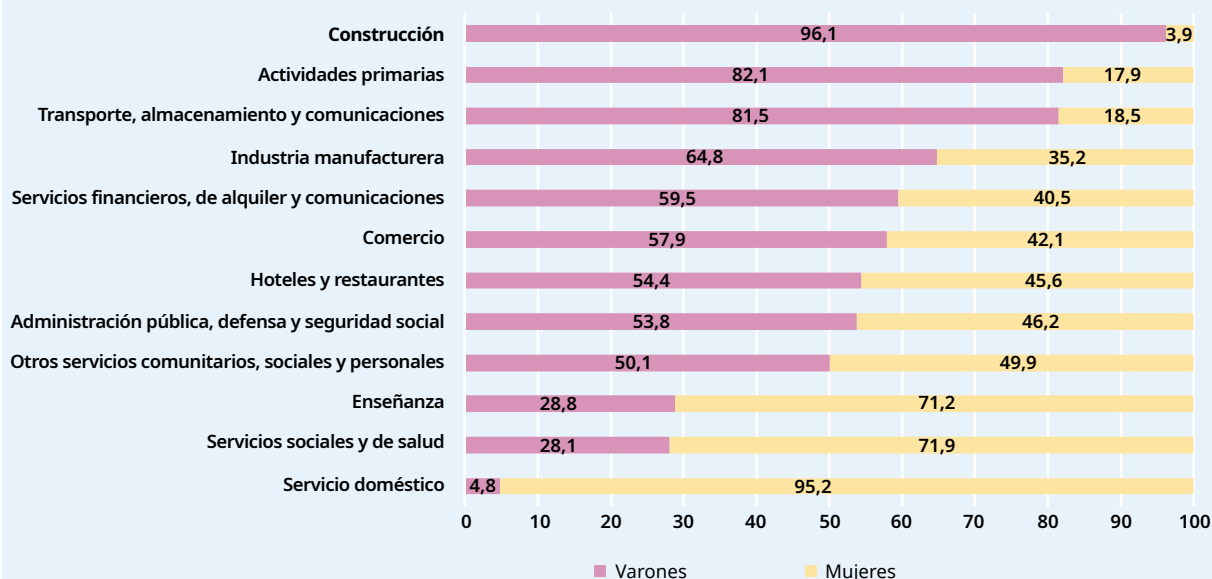
4. Producción de un nuevo indicador de informalidad para el conjunto de los ocupados a partir de los nuevos contenidos incorporados a la EPH

Este nuevo indicador, con datos del cuarto trimestre de 2024 de la EPH, evidencia una tasa de empleo informal del 42 por ciento para todos los sectores, incluyendo a todo el conjunto de los ocupados. Ahora bien, la tasa de empleo informal del sector de la construcción es mucho más alta (76,6 por ciento), ubicándose entre las más altas del mercado laboral.

2.A.2. Mujeres y varones en la construcción: una mirada comparativa

En Argentina, la construcción es un sector marcadamente masculinizado: el 96,1 por ciento de sus trabajadores son varones²⁰. Esto la convierte en la rama de actividad que posee una menor representación de mujeres trabajadoras, seguido de lejos por las actividades primarias y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (Gráfico 11).

► Gráfico 11. Ocupados por sexo según rama de actividad (%). 31 aglomerados urbanos. Año 2024²¹



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, tercer trimestre de 2024. INDEC.

De forma coincidente con la información estadística, las personas entrevistadas observan que **“la participación del género femenino en la construcción por el momento es baja”**, tal como sostuvo un representante de una institución gubernamental. Al respecto, si bien advierten que “algunas empresas están incorporando muchas trabajadoras”, algunos informantes de organizaciones de trabajadores y de instituciones gubernamentales identifican una mayor presencia en cooperativas, las cuales consideran que “incentivan bastante” su participación; en especial en aquellas “que impulsa algún municipio para realizar trabajos en barrios y demás”.

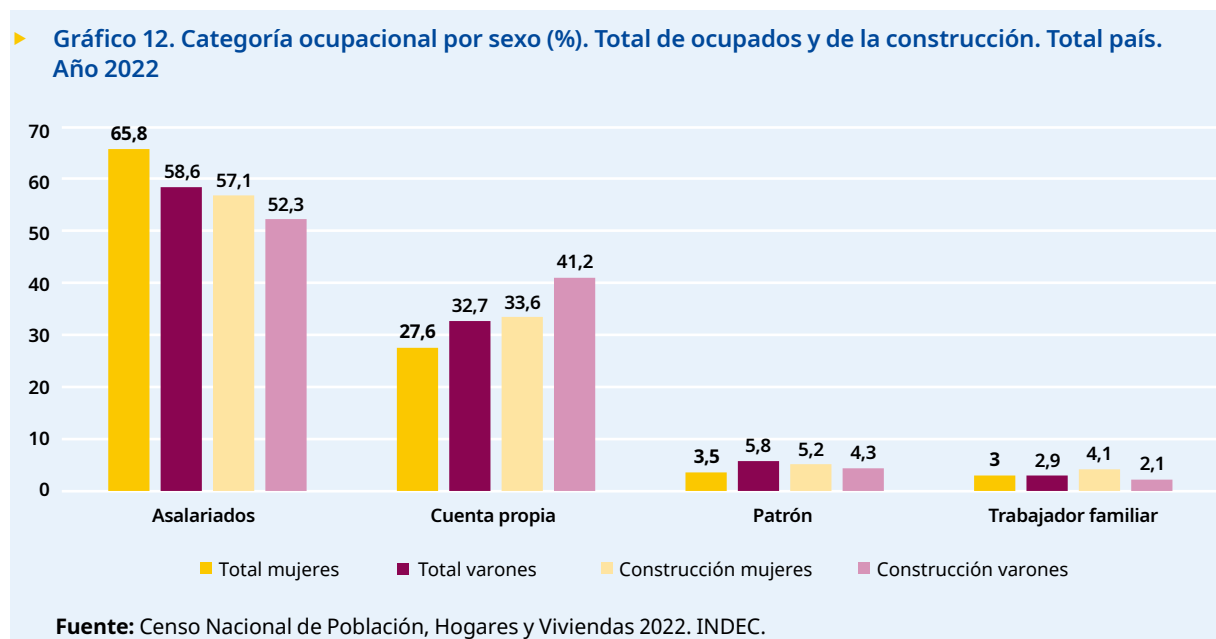
Dentro del sector de la construcción, las **personas entrevistadas identifican la presencia de mujeres en distintos oficios, roles y responsabilidades**, destacando su participación como: directoras y supervisoras de obras; integrantes de los servicios de higiene, salud y seguridad; auxiliares; electricistas; soldadoras —incluso especializadas de alta presión—; herreras; restauradoras; y, como personal de cocina y limpieza —en especial en empresas y obras de mayor envergadura—. En algunas de estas inserciones, es posible advertir una extensión hacia el espacio extradoméstico de las tradicionales responsabilidades de cuidados que aún recaen sobre las mujeres. “La primera puerta de entrada es orden, limpieza, cocina. Todas las que tienen que ver con tareas de cuidado, porque están asociadas, está socialmente como estigmatizado que nosotras venimos a cuidar a estos varones”, sostuvo en esta dirección una representante de una organización de trabajadores. En la misma línea, una representante de una organización de cooperativas confirmó que, si bien la inclusión de mujeres en las obras suele formar parte de uno de sus objetivos más importantes, también se distinguen ciertas resistencias entre los varones oficiales, por ejemplo, respecto a la manipulación de maquinarias complejas por parte de mujeres. En este sentido, la inclusión de las mujeres está mediada por estereotipos de género que las ubican en desigualdad de condiciones.

²⁰ Esto implica que sean muy pocas en términos estadísticos para poder caracterizarlas con la información que aporta la EPH. Sin embargo, únicamente a modo exploratorio y sin intención de expandir los resultados al conjunto de la población, se retoman para ofrecer una descripción de las mujeres encuestadas.

²¹ No incluye “otras ramas” y “actividades no bien especificadas”.

Aún más, distintos estudios (Capurro, Harguindeguy, Rego y Rubinstein 2018; Setrini, Parra, Ríos, Hernández Rivas, Ovando, Montanía, Recalde y Morínigo 2021; Zoomadoras y Grow 2025) señalan que las mujeres suelen encontrar mayores dificultades que sus pares varones para insertarse en este sector, incluso cuando tienen mayores niveles de calificación que ellos. De acuerdo con este grupo de investigaciones, para justificar la exclusión de las mujeres, en ocasiones, además de señalar **una supuesta “falta de experiencia”, se suelen utilizar argumentos que responden a estereotipos de género —alegando una supuesta carencia o insuficiencia de fuerza física y/o cuestionando sus aptitudes de liderazgo en la obra—** (Setrini, Parra, Ríos, Hernández Rivas, Ovando, Montanía, Recalde y Morínigo 2021; Zoomadoras y Grow 2025). A ello parecen sumarse, en oportunidades, algunos prejuicios sexistas como, por ejemplo, que “las mujeres son para lío, las mujeres traen problemas entre los varones, entre las propias mujeres”, como confirmó una representante de una organización de trabajadores entrevistada en el marco de este trabajo. A su vez, conforme a lo señalado por una entrevistada de una organización de trabajadores, las mujeres no solo enfrentan mayores barreras para acceder a un empleo en el sector, sino que también “somos las primeras que salimos del mercado laboral, aún con buenos oficios o con un buen desempeño”, en especial en momentos de agudización de crisis económicas.

La subrepresentación femenina en el sector también se refleja en los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022²²: las mujeres eran, en ese momento, el 4,6 por ciento de las personas ocupadas de la construcción. En comparación con los varones ocupados en el sector, hay entre ellas algo más de asalariadas (57,1 por ciento frente al 52,3 por ciento de los varones), un poco más de patronas (5,2 por ciento frente al 4,3 por ciento) y bastante menos de trabajadoras por cuenta propia (33,6 por ciento frente al 41,2 por ciento). (Gráfico 12)



Según información del Censo 2022, las pocas mujeres asalariadas en la construcción eran mayoritariamente formales. La informalidad entre ellas era muy inferior a la de sus pares varones (36 por ciento vs. 70 por ciento) y tenía un peso similar al del conjunto de las asalariadas de todas las ramas (34 por ciento)²³. En contraste, las mujeres trabajadoras por cuenta propia en la construcción eran mayoritariamente informales (65 por ciento), mostrando un nivel de informalidad similar a la propia del conjunto de las personas ocupadas cuenta propia del país (66,2 por ciento). Aun así, la informalidad entre ellas era bastante menor que entre sus pares masculinos (84,1 por ciento). Estos datos coinciden con estudios de la región (Capurro, Harguindeguy, Rego y Rubinstein 2018) que encuentran que efectivamente, en este sector, la informalidad afecta en mayor medida a los varones.

²² La información censal permite caracterizar al grupo de trabajadores mujeres de la construcción sin las limitaciones de la EPH. Además, representa al conjunto de la población, tanto urbana como rural.

²³ En el año 2022, según el Censo, el 32 por ciento de los asalariados del país eran informales mientras que entre los asalariados de la construcción ascendía a 68,5 por ciento.

Con todo, las consecuencias de la informalidad para las mujeres son muchas y, si bien la mayoría de ellas son comunes a las de sus homólogos varones, algunas sí las afectan de forma diferencial y específica como, por ejemplo, ocurre con la **imposibilidad de tomar licencias por maternidad**²⁴.

En lo que respecta a aquellos motivos que operan detrás de la informalidad, en el caso de las trabajadoras mujeres de la construcción, surgen de las entrevistas algunos factores nuevos/adicionales —es decir, no mencionados para el común de los trabajadores—: la preferencia por el dinero en efectivo y en el momento para destinarlo a la compra de alimentos para sus familias, como parte de las tareas de cuidados indirectos que ellas llevan a cabo; siendo estas en muchos casos madres con hijas e hijos a cargo y principales sostenes económicos de sus hogares. En palabras de una entrevistada de organización de trabajadores: “nosotras preferimos tener el dinero en mano y hoy tener para comprar, no sé, la cena o lo que sea que haya para los chicos”. Asimismo, también se menciona la “flexibilidad” que admite, en cierta medida, la realización trabajos informales —como las “changas”— al permitir que las trabajadoras, y en especial aquellas que trabajan en cuadrillas, se organicen para “cubrirse” entre sí cuando alguna lo requiere para poder conciliar sus responsabilidades laborales y familiares.

► Datos estadísticos destacados del capítulo

- La construcción es un sector marcadamente masculinizado: el 96,1 por ciento de sus trabajadores son varones.
- En comparación con los varones ocupados, entre las mujeres hay algo más de asalariadas (57,1 por ciento vs. 52,3 por ciento de los varones), un poco más de patronas (5,2 por ciento vs. 4,3 por ciento) y bastante menos de trabajadoras por cuenta propia (33,6 por ciento vs. 41,2 por ciento).
- La informalidad parece afectar en mayor medida a los varones: según información del Censo 2022, las pocas mujeres asalariadas en la construcción eran mayoritariamente formales. En contraste, las mujeres trabajadoras por cuenta propia en la construcción eran mayoritariamente informales (65 por ciento) pero, aun así, la informalidad entre ellas era bastante menor que entre sus pares masculinos (84,1 por ciento).

2.A.3. Motores de la informalidad en el sector

Como sostiene la OIT, en el documento *Diagnóstico de la Informalidad: nota metodológica*, “los motores de la informalidad son múltiples”, y encierran la complejidad de que pueden variar entre los distintos actores involucrados en el sector. En específico, según la nota metodológica, estos incentivos de la informalidad pueden ser ubicados: i) en un nivel micro relacionado a las características de las empresas del sector y las personas que trabajan en él; o ii) en un nivel macro, es decir, referidas al entorno social y económico más amplio en el que se desarrollan las actividades laborales —en referencia al contexto macroeconómico, así como al marco normativo, las instituciones públicas y los mecanismos de control del cumplimiento— (OIT s/f). A su vez, este entramado institucional y normativo puede favorecer el terreno para que algunos actores encuentren determinados “atractivos” o “beneficios” en las actividades informales, lo cual también contribuye a su persistencia. En consecuencia, la aproximación a aquellos factores que incentivan la informalidad en la construcción resulta clave para diseñar respuestas que promuevan la transición efectiva hacia la formalidad. Al respecto, **los testimonios de los informantes clave consultados en el marco de esta investigación dan cuenta de diversos motores, de nivel micro y macro, así como también de un conjunto de aspectos que, en ocasiones, llevan a optar por la informalidad o a percibir ciertas “bondades” o “ventajas” en ella.** Al mismo tiempo, el análisis considera tanto factores del lado de la demanda —vinculados a los motivos que llevan a empresas constructoras, contratistas y particulares a incurrir en prácticas que alimentan la persistencia de la informalidad laboral— como de la oferta — en relación con las circunstancias que conducen a que algunos trabajadores terminen desempeñándose informalmente en el sector.

²⁴ Para profundizar en la relación entre seguridad y salud en el trabajo desde una perspectiva de género, consultar en el apartado “2.A.5. Informalidad y seguridad y salud en el trabajo”, el recuadro “SST y género: masculinidad y “cultura del aguante” en la construcción”.

Con relación a los factores identificados para las unidades económicas, algunos entrevistados —tanto de organizaciones de empleadores como de una institución pública— hicieron mención a las **dificultades que encuentran las empresas, en especial las pequeñas y medianas, para asumir no solo las cargas fiscales o salariales, sino también las administrativo-burocráticas que demanda la formalidad**, debido a una insuficiencia de recursos. “Resulta difícil cumplir absolutamente con todo, desde lo burocrático. (...) es un lío administrativo”, advirtió un representante de una organización de empleadores. Con todo, en línea con lo referido anteriormente, algunos entrevistados mencionan que, en el caso de empresas de mayor tamaño la informalidad, si bien es menor, “no es cero”. En estos casos, la informalidad —en especial, la no registración de la totalidad de los trabajadores en obra o la registración incompleta del vínculo laboral— estaría motorizada por el **afán de aumentar/incrementar sus márgenes de ganancia**, tal como fue referido por diferentes entrevistados:

“Y el tipo tiene 300 trabajadores y nosotros suponemos que tiene 370, y que cuando llegamos hay 70 que los esconden a algún lado. Hemos llegado a obras y encontrar en el último piso, de un edificio de 25 pisos, en el último piso, 15 trabajadores adentro del tanque de hormigón, de agua, para que no los veamos. Pero te esconden un 10 por ciento, un 15 por ciento”.

Representante de una institución pública

“Muchos se fugan tratando de cumplir parcialmente (...) liquidan un recibo con menor cantidad de horas y el resto se lo dan en negro. Bueno, eso es muy habitual, porque de esa manera el empresario queda parcialmente cubierto entre comillas, desde el punto de vista de que el hombre estaba dado de alta, que estaba en la AFIP, que cumple con la registración, que lo tiene cubierto en la ART”.

Representante de una organización de empleadores

Asimismo, en diálogo con lo anterior, al tratarse de una actividad en la que se compite principalmente por precio, en ocasiones la informalidad se convierte en **una vía para reducir costos y mejorar la competitividad**. En pocas palabras, “sale más caro, tener las cosas como la ley manda”, en palabras de un representante de una organización de empleadores.

“Vos decís, ‘bueno, pero si el que te va a pagar el costo es el cliente. Entonces, que el señor que te contrató para hacer la casa pague todo’. Bueno, ¿qué pasa? El señor compara precios con otro, y si el otro le sale más barato porque negrea más, entonces vos, en pos de cumplir absolutamente con toda la normativa, te quedás sin laburo. No te contrata nadie. Termina siendo siempre muy caro frente a la competencia”.

Representante de una organización de empleadores

En este sentido, la informalidad no es solo una consecuencia de la ejecución de la obra, sino que puede originarse ya en la lógica de competencia y presentación de ofertas durante la licitación. **Si no hay controles adecuados sobre la capacidad técnica, los antecedentes laborales y los costos reales, el sistema puede terminar favoreciendo a quienes adoptan prácticas laborales que reducen costos a expensas de la formalidad**.

En este escenario, parte de las personas entrevistadas refirieron a la complejidad de un mercado en el que participan y compiten una gran heterogeneidad de unidades productivas, algunas de las cuales se encuentran regidas por otro marco normativo diferente al de la construcción —como en el caso de las cooperativas— y, por lo tanto, están sujetas a otras obligaciones administrativas y fiscales. Con relación a esto, algunos entrevistados advierten **una suerte de “competencia desleal”, en tanto y en cuanto, no todas las unidades productivas están sujetas a las mismas exigencias**, sino que algunas **quedan exentas del cumplimiento de determinadas obligaciones propias del sector** como, por ejemplo, los aportes al fondo de cese laboral de los trabajadores y su inscripción en el sistema de riesgos del trabajo. El panorama se complejiza si se considera que algunos entrevistados refirieron a la creación de cooperativas espurias que, lejos de estar motivadas por los principios y finalidades que persigue el cooperativismo, son constituidas con el objetivo de ejecutar las mismas obras que las empresas, pero eludiendo costos laborales. Al respecto un entrevistado de una organización de trabajadores sostuvo:

“Mientras que una PyME tiene que tener todas las cargas de ley, aparezco yo con una cooperativa fantasma, que me hago contratar o que la invento, o que la invento, a los efectos de valerme de una fuerza de trabajo más barata”.

En lo que respecta a los clientes, en especial a aquellos pequeños, particulares y privados —que, por ejemplo, requieren de la realización de tareas de refacción o reparación en sus hogares—, se sugiere que habría un **desconocimiento de la normativa laboral, de los beneficios que conlleva cumplirla y de los riesgos asociados a no hacerlo**. Asimismo, otro factor identificado por los entrevistados es el **desconocimiento de los clientes respecto a la cadena de responsabilidades solidarias en el caso de accidentes**. En palabras de un representante de una organización de empleadores: “Es un tema de desconocimiento. Yo creo que, en general, la sociedad no conoce esto. Entonces bueno, contratás lo que tenés a mano para hacer la reforma de tu casa”²⁵.

Por otro lado, respecto a los trabajadores —en especial a los más jóvenes y a aquellos que integran cuadrillas pequeñas— algunos entrevistados de organizaciones de trabajadores y de instituciones gubernamentales identifican, al menos en algunos de ellos, componentes de carácter cultural que inciden en la informalidad. En particular, señalan **ciertos niveles de desconocimiento, e incluso pareciera que de naturalización y despriorización del cumplimiento de sus derechos laborales**. En muchos casos, la dependencia de redes personales para acceder al trabajo, en especial cuando intervienen vínculos de confianza familiar o vecinal, contribuye a concebir la informalidad como una forma legítima y habitual de organizar el empleo, sin recurrir a canales ni registros formales. En palabras de un entrevistado de una institución gubernamental: “Hay algo de la cercanía familiar que incita mucho a la informalidad. Le llamo a mi sobrino que va y hace un trabajo puntual por 2 o 3 días, changuita como le dicen acá”.

A su vez, algunos entrevistados identifican motores de tipo económico. **En contextos de crisis signados por situaciones de pobreza estructural y necesidad de empleo, la principal preocupación de estos trabajadores radicaría en acceder a un ingreso, mientras que la calidad del trabajo, muchas veces, parecería dejar de ser una prioridad, e incluso, una posibilidad para estos trabajadores**. Esto queda ilustrado en palabras de un entrevistado de una institución pública: “en las frases como ‘yo gano la mía y listo’, dentro de la mía no está incluida el aporte jubilatorio, dentro de la mía no está incluida los seguros, dentro de la mía no está incluida los impuestos”. Así también, según algunos representantes de organizaciones de trabajadores, **contar con dinero en efectivo** al terminar el trabajo es considerado como un beneficio, sobre todo para los aquellos que realizan trabajos de corta duración.

Además, se sugiere que **la cuestión económica se impone incluso entre aquellos trabajadores que, muchas veces, sí tienen conocimiento de los derechos laborales que les corresponden**. Por ejemplo, estudios sobre este tema en Colombia han sugerido que los trabajadores evitan formalizarse para no asumir los costos en salud y pensión —algo que a nivel local podría ocurrir en el caso de los trabajadores por cuenta propia— o bien para tener acceso a la asistencia pública a través de subsidios solo dirigidos a trabajadores informales o desempleados (Ceballos Angulo y Montoya 2019). Esto último fue referido por algunos informantes clave, quienes sostuvieron que sigue siendo frecuente encontrar trabajadores que optan por mantenerse en la informalidad laboral con el propósito de **conservar el acceso a transferencias estatales de ingresos**.

“Hay una cuestión que yo hace rato que no escucho, soy honesto, pero que escuché durante muchos años, que es “la gente no quiere estar en blanco.” Porque mucha gente recibía algún tipo de ayuda, de subsidio, de plan social, que si vos registrabas una relación laboral, ese plan se caía”.

Representante de una organización de empleadores

Ahora bien, al analizar los distintos factores señalados como aquellos que incentivan la informalidad es posible advertir que, aun en distintos grados, muchos de ellos remiten a una situación estructural de vulnerabilidad social y económica que la propicia.

En este sentido, al ampliar la lente de análisis, los factores de nivel macro también pueden explicar la prevalencia de la informalidad, aun cuando muchos entrevistados no identificaron barreras de este tipo e, incluso, algunos de ellos alertaron respecto a lo problemático de utilizarlo para justificar la informalidad: “No hay un problema de una crisis económica (...) La Argentina se movió por ciclos de crisis económica cada 10 años, en ese sentido entonces no tendría que matricular médicos, por ejemplo, cada 10 años”, sostuvo al respecto un representante de una institución pública.

²⁵ Es dable advertir que, como se verá más adelante en este trabajo y al igual que ocurre con otros motores de la informalidad —como la carga administrativo-burocrática asociada a la formalidad— muchos de ellos operan, a su vez, como barreras para la formalización.

“Yo no soy para nada determinista del contexto. O sea, nadie te obliga a ser constructor, nadie te obliga a tener empleados. (...) si no me parece que caemos en cierta compasión respecto del que evade. Y el que evade es totalmente consciente que está evadiendo”.

Representante de una organización de empleadores

Sin embargo, otros entrevistados sí identificaron motores vinculados con la estructura macroeconómica, la cual influye de manera directa en la oferta y la calidad del empleo, el grado de estabilidad económica, entre otras cuestiones clave que hacen al funcionamiento del mercado de trabajo. De acuerdo con sus apreciaciones, este **contexto de inestabilidad económica** parecería afectar, aunque de forma diferencial, tanto a trabajadores como a empleadores. Al respecto, un entrevistado de una organización de trabajadores señaló que, justamente, “a diferencia de otras actividades, el trabajador de la construcción está mucho más expuesto a la volatilidad de los ciclos económicos, de los vaivenes, de la inestabilidad macroeconómica”. En palabras de un representante de una organización de empleadores: “es muy difícil construir en Argentina con la variabilidad económica que hay”. Ambas situaciones referidas por los entrevistados dan cuenta de contextos complejos que incentivan distintas modalidades de informalidad. La relación entre nivel de formalidad y situación de la economía es directa para estos entrevistados.

“Cuando te digo los mejores índices de la historia reciente respecto de la informalidad (...) es que eso coincidió con el ciclo para arriba de la economía, donde había mucho nivel de actividad (...) Si esto está para arriba, bueno, no tiene justificación esta gente de no de contratar no registrado. O sea, yo puedo entender una industria que está para abajo, un sector que está para abajo”.

Representante de una organización de trabajadores

Por otro lado, la referencia a las penalidades que algunos entrevistados realizaron resulta ilustrativa para dar cuenta de **la influencia que pueden ejercer los marcos normativos en el incentivo o desincentivo de la informalidad laboral**. Al respecto, distintos informantes clave hicieron referencia a la reciente eliminación de sanciones por trabajo no registrado o con registración deficiente, establecida por la Ley de Bases (N° 27.742): “Levantaron las multas frente al trabajo no registrado. No les cobran más multas ¿Eso no es fomentar el trabajo precarizado?”, sostuvo un representante de una organización de trabajadores. Desde su perspectiva, la quita de este tipo de penalidades a los empleadores que no registran a sus empleados favorecería las relaciones laborales informales. Además, algunos informantes señalaron que, en caso de existir, el monto de las multas —frente a los costos de registración— las vuelve poco efectivas como mecanismo de disuasión. Con todo, un entrevistado de una organización de empleadores señaló que las multas por incumplimiento de la Ley 22.250 son “fuertes”.

A modo de cierre, es dable destacar una reflexión aportada por un entrevistado de una organización de trabajadores, quien plantea que la informalidad laboral en el sector de la construcción no puede comprenderse únicamente a partir de las relaciones entre empleadores y trabajadores, sino que debe situarse en un entramado más amplio de prácticas económicas no registradas, particularmente vinculadas al funcionamiento del mercado inmobiliario. En específico, remarca que una proporción relevante de las transacciones inmobiliarias se realiza en efectivo —en torno al 30 por ciento del precio de las propiedades, según estimaciones del informante— sin pasar por el circuito financiero formal y sin registro fiscal. Esta circulación de dinero no declarado, asociada a prácticas extendidas del mercado inmobiliario, alimenta un funcionamiento empresarial que se apoya en la informalidad. Así, la persistencia de una economía sumergida que, en ocasiones, financiaría e impulsaría obras total o parcialmente informales, reforzaría y reproduciría la precarización laboral en el sector.

2.A.4. Barreras a la formalización

En un sector con altos niveles de informalidad, la transición hacia la formalidad exige identificar el **conjunto de barreras que pueden obstaculizar este proceso, con la finalidad de diseñar políticas que permitan superarlas y avanzar en una dirección clara y certera**. En efecto, la Recomendación núm. 204 de la OIT insta a los Miembros a “reducir, cuando corresponda, los obstáculos a la transición a la economía formal y adoptar medidas para promover la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción” (OIT 2015, párr. 23). En este apartado se sintetizan los principales desafíos para la promoción de la transición hacia la economía formal en la construcción, identificados por los informantes clave de organizaciones de trabajadores, empleadores y de instituciones gubernamentales. Para su presentación, estos se agrupan en tres dimensiones: **i) procesos**

administrativos y costos asociados a la formalidad; ii) desafíos vinculados a la capacidad de fiscalización y control; y iii) factores ligados a la fragilidad económica del entorno.

2.A.4.1. Procesos administrativos y costos asociados a la formalidad

- **Cargas fiscales y salariales comparativamente elevadas dadas las características propias de la actividad**²⁶ que, en ocasiones, se buscan reducir o directamente eludir a través de distintas formas de informalidad en los trabajadores, las unidades económicas y/o las obras.

“Si vos medís sobre lo que recibe un trabajador en recibo y los aportes que tenés que hacer y las contribuciones que le tenés que dar, debe estar en el orden del 80 por ciento más de lo que le pagas al trabajador. Pero ahí tenés incluido: aguinaldo, que ya tenés 8,33 por ciento mensual, fondo de desempleo, tenés 12 por ciento mensual, tenés vacaciones, que es el 8,33 por ciento o casi 9 de eso. Después a eso le tenés que agregar tu costo de ropa de trabajo y elementos de seguridad que tenés que renovar entre tres y seis meses. Después, tenés que pagar el aporte de contribución social, el aporte contribución de jubilación, después tenés que tener el costo de ART por tu propio valor, que oscila entre el 18 por ciento en algunos casos hasta el 4 por ciento en otros, digamos, según el tipo de empresa y según el tipo de estadística que vos tenés de incidente o accidente tenés una alícuota diferente”.

Representante de una organización de empleadores

Las unidades económicas más pequeñas y con menor antigüedad parecerían ser aquellas que mayormente encuentran en las exigencias legales actuales un obstáculo para la formalización, debido a sus limitados recursos técnicos y financieros. Ligado a este obstáculo, un entrevistado de una institución pública hizo énfasis en la importancia lograr concretar una decisión tripartita de discutir esta problemática con la finalidad de arribar a una solución conjunta.

“Entonces, me parece que hay tal carga burocrática, tributaria, legal, que no digo impide, pero obstaculiza la formalización de las empresas. (...) tenés un Techint y tenés un José Construcciones. Si a los dos le pedimos lo mismo, o le estamos pidiendo poco a Techint o le estamos pidiendo mucho a José Construcciones”.

Representante de una organización de empleadores

- En vinculación con el punto anterior, también se señalan **procedimientos burocrático-administrativos que exige la formalidad, que implican una carga operativa elevada**; en tanto requieren, para su cumplimiento, de una inversión significativa de recursos técnicos, humanos y, en última instancia, económicos. Cumplir con todos los requisitos implica llevar a cabo numerosas gestiones de manera descentralizada ante distintos organismos, a través de diversas plataformas digitales, como la registración en ARCA (ex-AFIP), IERIC y ART. Estas gestiones son continuas, en función del dinamismo propio de la actividad.

“Lleva mucho tiempo lo administrativo, o sea, hay una carga burocrática que es totalmente ilógica en la era de la tecnología de la información. O sea, es total... Pero es medieval la forma de registro laboral, respecto de lo que hoy se podría hacer, tecnológicamente hablando, ¿no?”

Representante de una organización de empleadores

- La **falta de formación administrativa y contable de pequeños y medianos empresarios del sector, sumada al costo de tercerizar estas tareas** y a la dificultad de encontrar profesionales o estudios contables con conocimiento específico en construcción, puede convertirse en una barrera para la formalidad. Esta situación puede derivar en errores u omisiones involuntarias, por ejemplo, en la liquidación de aportes o

²⁶ Cabe destacar que algunas herramientas propias del sector de la construcción, como el fondo de cese laboral, si bien implican una mayor carga para los empleadores, son valoradas de forma positiva por algunos entrevistados en tanto se adaptan a las dinámicas particulares de la actividad, caracterizada por una alta rotación de personal vinculada a la especialización de tareas y la duración limitada de las obras, lo que volvería engorrosa la gestión de despidos bajo un régimen convencional. En palabras de un representante de una organización de empleadores, “comparado con otra actividad, sí es un poco más caro, pero para nosotros es una excelente herramienta desde el punto de vista del formato legal que tiene, porque si no sería imposible, ¿cómo se hace para despedir permanentemente?”.

en el manejo del fondo de cese laboral, que pueden generar sanciones por parte de organismos de control o conflictos con los trabajadores.

“En ese tamaño de empresa no tiene salida que no sea recurrir a un contador o a un grupo administrador, que le haga todas estas tareas. Entonces esto vos lo trasladas a un contador que generalmente es un contador, por decirlo tipo clínico. Tiene todo tipo de clientes, desde una verdulería, una carpintería, por lo cual no tiene la formación y el conocimiento específico del sector. Es uno de los problemas que generalmente vemos y observamos que es donde se incurren en desconocimientos y en errores. Pero al emprendedor le genera un costo mensual, que le contrate la ART, que le dé las altas, que le dé la baja, digamos, o sea, eso te implica un costo administrativo”.

Representante de una organización de empleadores

2.A.4.2. Desafíos vinculados a la capacidad de fiscalización y el control

- **Dificultades asociadas a la fiscalización efectiva de las obras de construcción de pequeña escala — donde se suele concentrar mayor informalidad—** que, debido a su dispersión geográfica y magnitud numérica, rebasa la capacidad logística y de recursos de los organismos de fiscalización y control en sus condiciones actuales.

“La obra chica que tiene grupos de trabajo, yo te diría de cinco trabajadores, cinco a diez trabajadores, es muy difícil de fiscalizar. (...) Digamos, ¿cuántas obras chicas tenés? Millones. ¿Cuánta gente necesitás tener para fiscalizar eso? Entonces es un problema muy muy grande. Ahora, ¿cuánto te emplea esa obra chica? Digo, no te emplea el 80 por ciento de la gente que trabaja. Te empleará el 50 por ciento. Nosotros siempre decimos que la industria de la construcción tiene más o menos, hoy por hoy debe andar en los 375 000 trabajadores en blanco y nosotros le calculamos que más o menos debe haber otro tanto en negro. O sea, no es que hay 3 millones de trabajadores en negro, sino es más o menos la misma cantidad. Ahora, para fiscalizar esa cantidad, necesitas una fuerza de fiscalización que empezás a subir el costo de la construcción, cuando el costo ya es difícil de mantener para quienes tienen que pagarlo, ¿no?”.

Representante de una institución pública

El panorama se complejiza cuando se piensa en cómo aumentar los recursos de los que se disponen para tal fin, sin incrementar la carga tributaria: “Cuando vos vas caminando a los barrios y ves un volquete y ves eso, decime cuántos hay en blanco. Ahora, ¿cómo fiscalizás eso?, es terriblemente costosa la fiscalización de eso”, representante de una organización de empleadores.

- **Desafíos para identificar y fiscalizar obras —en especial de reparación, mejora o reforma— que se llevan adelante dentro de domicilios particulares —incluidas viviendas particulares—, cuando éstas ni siquiera suelen ser informadas en la mayoría de los casos.** A su vez, existe una dificultad concreta en realizar inspecciones en ese tipo de espacios, ya que ingresar a una vivienda requiere autorización judicial o consentimiento del propietario. Como sostuvo un entrevistado de una organización de trabajadores: “Si yo quiero ir a hacer inspección del trabajo común y silvestre a una casa particular, y no, me voy a comer un juicio”.

2.A.4.3. Factores ligados a la fragilidad económica del entorno

- **“La necesidad de trabajo de la Argentina, por las crisis recurrentes”,** en palabras de un representante de una organización de trabajadores. La ausencia de períodos sostenidos de estabilidad económica, la situación de pobreza estructural y la escasez de empleo formal, termina favoreciendo la aceptación, justificación y (re)producción de la informalidad.
- **La naturalización y aceptación de la informalidad y el desconocimiento de los derechos laborales, como producto de trayectorias laborales signadas por el acceso a empleo precario.** En palabras de una representante de una organización de trabajadores: “Hay un poco de ignorancia de lo que tiene que

ver con los derechos, ¿no? Esta cosa de estar tantos años en la informalidad y no saber qué te corresponde. Creo que hace que se presten a un montón de situaciones que las naturalizan”.

- En diálogo con el punto precedente, **las changas entendidas por default como trabajo informal**. Este tipo de trabajos ocasionales y de corta duración, que se suelen realizar por cuenta propia, suele estar culturalmente naturalizado, y con ello socialmente aceptado, que se realizan en la informalidad.
- **Relaciones laborales en las que se interponen relaciones familiares, de amistad o cercanía por ejemplo, en una misma cuadrilla de trabajo**. En ocasiones, la existencia de este tipo de vínculos entre trabajadores favorece que se justifiquen y acepten trabajos precarios.

Si ustedes hacen entrevistas con estos trabajadores, hay como una suerte de ofensa ante la pregunta de la registración. ¿Por qué? Porque se está hablando de, tal vez parientes, parientes lejanos. “¿Cómo yo le voy a pedir...? ¿Qué tipo de...? Nada, hay trabajo y me llama. Hay trabajo y me convoca, me lleva, es más, me lleva”.

Representante de una organización de trabajadores

2.A.5. Informalidad y seguridad y salud en el trabajo

Según la OIT (2023b), contar con un medio ambiente de trabajo seguro y saludable constituye tanto un principio como un derecho fundamental. De acuerdo con el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, los Estados y los empleadores tienen la responsabilidad de adoptar y aplicar medidas de prevención y protección que garanticen condiciones laborales seguras y saludables a todos los trabajadores de todas las ramas de actividad económica. En el caso específico del sector de la construcción, el Convenio núm. 167 y la Recomendación núm. 175 sobre seguridad y salud en la construcción establecen disposiciones particulares orientadas a mejorar las condiciones de trabajo, al definir medidas de prevención y protección que deben ser garantizadas considerando las características propias y los riesgos específicos de la actividad. Asimismo, el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en la construcción (edición revisada), adoptado por una reunión de expertos en Ginebra en febrero de 2022, sustituye al de 1992, considerado obsoleto frente a la evolución del sector en las últimas décadas. Esta nueva versión incorpora ámbitos emergentes y medidas actualizadas de protección, en consonancia con los avances en las condiciones laborales y las exigencias actuales en materia de seguridad y salud. En este sentido, el análisis de la situación de la seguridad y salud en el trabajo (SST) ofrece una vía privilegiada para aproximarse a las condiciones laborales de los trabajadores e identificar déficits de trabajo decente.

Diversos estudios a escala internacional muestran que **las personas trabajadoras en el sector de la construcción se encuentran especialmente expuestas a potenciales enfermedades y accidentes**, lo que deriva en altos índices de mortalidad y niveles de riesgo elevados, convirtiéndola en una industria especialmente peligrosa e insegura (Castillo Burbano y Castillo Jiménez 2024; OIT 2023a; Ortega, Bolaños, Martínez y Mora 2023; Oviedo-Quirón, Defranc-Balanzategui y Otero-Gorotiza 2018). Según la OIT (2015), datos de distintos países industrializados muestran que los trabajadores de la construcción tienen una probabilidad entre tres y cuatro veces mayor de morir a causa de accidentes en el trabajo que otros trabajadores. En los países en desarrollo, los riesgos asociados con el trabajo de la construcción pueden ser de tres a seis veces mayores.

En Argentina, datos de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) de 2018²⁷, apuntan en esta misma dirección: **la incidencia de accidentes en los 12 meses previos a la encuesta fue 2,6 p.p. más alta entre las personas ocupadas en la construcción (9,1 por ciento) que en el total de ocupados urbanos (6,5 por ciento)**. Con todo, los datos evidencian significativas diferencias entre trabajadores del sector: quienes trabajan por cuenta propia en la construcción tienen un porcentaje bastante mayor de accidentes (11,5 por ciento) que quienes son asalariados (5,5 por ciento), los cuales presentan niveles de accidentes similares al conjunto de las personas ocupadas.

²⁷ Es importante señalar que esta encuesta no ha sido diseñada específicamente para explorar a las personas ocupadas del sector de la construcción, sino al conjunto de personas ocupadas de todos los sectores. Por lo tanto, algunos de los resultados aquí presentados deben considerarse de manera descriptiva y exploratoria, sin la intención de generalizarlos al total de la población. Por ejemplo, esta cuestión debe considerarse en relación con los resultados comparados de los formales e informales, la edad cruzada por formalidad e informalidad y la caracterización de los accidentados.

En este contexto, **la informalidad parece ser un factor que agrava las condiciones y los riesgos de salud y seguridad ya presentes en el sector**. A nivel regional, existen estudios que destacan que los riesgos asociados al trabajo de la construcción, tal como las enfermedades y los accidentes, resultan más pronunciados para los trabajadores informales (Alcántara Ramírez 2020; Acero Ramírez y González Álvarez 2022; Ceballos Angulo y Montoya 2019; Garay Ramírez 2023). Si bien en los datos de la ECETSS (2018) no se observan diferencias relevantes en los niveles de accidentes entre los trabajadores formales e informales de este sector, **podría existir una “accidentabilidad oculta” alimentada por el no reporte de aquellos accidentes que sufren las personas que trabajan de forma informal en el sector** (Morales, Pacheco y Viera 2021). “El problema es que como es informal, no tenemos forma de medir la cantidad de accidentes”, confirmó un actor clave de una organización de empleadores. De hecho, uno de los mayores desafíos identificados a la hora de vincular la informalidad y la SST radica en la ausencia de datos fiables. Como sostuvo un entrevistado de una institución gubernamental: “En la informalidad (...) no tenemos registro de nada. En la construcción nos cuesta determinar las enfermedades profesionales, por ejemplo, en la formalidad, imagínate en la informalidad”. Por lo tanto, es importante tener en consideración que los datos estadísticos existentes pueden no representar del todo la realidad de la actividad debido a la elevada informalidad y tercerización presente en la construcción que, en cierta medida, distorsiona la captación de los datos por parte de las fuentes (Hernández y Neves dos Santos 2020). Por estos motivos, el conocimiento que poseen los actores clave del sector, constituye un insumo de especial valía para aproximarse a la comprensión de este fenómeno.

Para los informantes clave **el vínculo entre informalidad y déficits de salud y seguridad en el trabajo es absolutamente lineal y directo**. Como sostuvo un entrevistado de una institución pública: “Son directamente proporcionales, digamos: **a mayor formalidad, mayor seguridad y salud, y a mayor informalidad, menor posibilidad de seguridad y salud**. Esto es clave”. En este sentido, como indicó una experta de la OIT entrevistada en este estudio, la informalidad no solo aumenta las probabilidades mismas de sufrir accidentes o de enfermarse como consecuencia del trabajo, sino que priva a los trabajadores de un sistema de protección social ante la posibilidad de accidentarse. Sobre este punto, nuevamente la heterogeneidad presente en la actividad se traduce en niveles dispares de protección y exposición a riesgos de SST entre los distintos trabajadores. Con todo, las personas entrevistadas tienden a coincidir en que los más desprotegidos son quienes se encuentran por fuera del sistema de riesgos del trabajo, es decir, aquellos trabajadores de la construcción que carecen de la cobertura provista por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) y que, por lo tanto, quedan formalmente fuera del alcance de organismos de fiscalización y control, como lo es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), autoridad técnica nacional especializada en la materia. En específico, los entrevistados hacen referencia a: los trabajadores asalariados no registrados, los trabajadores por cuenta propia (informales pero también monotributistas y autónomos), los cooperativistas y los trabajadores independientes con colaboradores²⁸.

“Es un gran problema para nosotros. No solo con los trabajadores que son totalmente informales, sino también con las contrataciones que son en forma particulares, digamos, con monotributistas o a veces con cooperativas. Que es un gris, ¿no? No, no ingresan a ningún sistema nuestro y nos cuesta mucho controlarlos. Sobre todo aplicar toda la normativa que tiene que ver con la construcción”.

Representante de una institución gubernamental

Ante la ausencia de cobertura por parte de una ART, un porcentaje de estos trabajadores recurre a la **contratación de seguros personales que los protejan frente a accidentes, ya sea por iniciativa propia o por exigencia de un empleador**. Con todo, en este contexto, una representante de una organización de cooperativas ha destacado que este tipo de seguros resulta insuficiente para proteger a quienes se desempeñan en las obras, y que sería necesario realizar un cambio normativo que permita a los cooperativistas contratar una ART que les ofrezca una cobertura mayor²⁹.

²⁸ Es importante destacar que los trabajadores por cuenta propia, cooperativistas y trabajadores independientes con colaboradores no son necesariamente trabajadores informales: su actividad laboral puede estar registrada ante los organismos tributarios y previsionales correspondientes. Sin embargo, al no encontrarse comprendidos dentro del régimen específico de la construcción —Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 76/75 y Ley 22.250—, su situación difiere significativamente de la de los trabajadores asalariados del sector, encontrándose expuestos a mayores niveles de desprotección y precariedad. La percepción sobre estos trabajadores varía entre los actores entrevistados: mientras algunos los consideran parte del sector informal, otros los definen como un “gris” o como “una parte medio informal”, distinta de “la parte completamente informal”, aunque también alejada de las condiciones del empleo registrado bajo relación de dependencia.

²⁹ Según la información recabada en entrevistas, las cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción no se encuentran habilitadas legalmente para contratar una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) para sus asociados, dado que estos no revisten la calidad de trabajadores en relación de dependencia. En su lugar, algunas cooperativas optan por contratar seguros privados que ofrecen cierta cobertura ante accidentes laborales, aunque con prestaciones y alcances significativamente menores a los previstos por el régimen de ART. No obstante, en los casos en que una cooperativa contrata trabajadores bajo relación de dependencia, sí corresponde —y es obligatorio— que les garantice la cobertura de una ART conforme a la normativa vigente.

Vos buscás un símil [a una ART], lo mejor posible. Pero por eso cuando participamos con otros, en que hubiera un marco normativo adecuado para reconocer esta forma de trabajo, porque estás siempre construyendo... Por más voluntad que tengas, la institucionalidad siempre tiene un desfase (...) Tendría que haber una forma de ART, igual que el resto de los trabajadores, pero que tomara nota de que esto es... una ART sección cooperativa, digamos.

Representante de organización de cooperativas

Sin embargo, **prevalece “todo un porcentaje que ni siquiera accede a un seguro personal”**, como sostuvo un informante clave de una institución gubernamental. Las valoraciones de las personas entrevistadas encuentran respaldo en la información estadística provista por la ECETSS de 2018. Conforme a sus resultados, los asalariados formales de la construcción son quienes se encuentran más protegidos: el 90 por ciento dispone de ART, mientras solo el 7 por ciento de los asalariados informales cuenta con ella. El panorama se agudizaba en el caso de los trabajadores por cuenta propia, entre quienes la tenencia de seguros ante accidentes no solo es considerablemente baja entre los informales (4 por ciento) sino que también lo es entre los formales, alcanzando solo al 34 por ciento de ellos (Cuadro 3). En ambos casos, la informalidad constituye una variable que agrava la situación de los trabajadores del sector.

► **Cuadro 3. Tenencia de ART (asalariados) o seguro de accidentes (cuenta propia) por situación de formalidad/informalidad (%). Total de asalariados y trabajadores por cuenta propia y de la construcción. Grandes aglomerados urbanos. Año 2018**

Situación de formalidad/informalidad y tenencia de ART o seguro de accidentes		En todas las ramas	En la construcción
Asalariados formales	Con ART	95,7	90,3
	Sin ART	4,3	9,7
Asalariados informales	Con ART	9,4	7,0
	Sin ART	90,6	93,0
Trabajadores cuenta propia formales	Con seguro de accidentes	34,9	33,9
	Sin seguro de accidentes	65,1	66,1
Trabajadores cuenta propia informales	Con seguro de accidentes	4,1	4,2
	Sin seguro de accidentes	95,9	95,8

Nota: Dado que los trabajadores por cuenta propia formales son muy pocos, debe tratarse la información presentada con cuidado. Se agrega solo como modo informativo, en cursiva y subrayado.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional a trabajadores sobre condiciones de empleo, trabajo, salud y seguridad (ECETSS). Año 2018. OISS. Observatorio SRT de salud y seguridad en el trabajo. SRT. Ministerio de Producción y Trabajo.

Ahora bien, en simultáneo e independientemente de la modalidad de contratación o del vínculo laboral de los trabajadores —incluso en situaciones incumplimiento o no aplicación de la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo— las condiciones laborales de SST (incluidas las medidas de prevención en obra), la provisión de elementos de protección personal, las instalaciones sanitarias adecuadas, entre otras, deberían estar garantizadas a todos los trabajadores conforme a lo establecido en la Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

“Independientemente del sistema de contratación que tenga, la normativa de higiene y seguridad la tiene que cumplir. El casco se lo tienen que entregar, los zapatos se los tienen que entregar, el cinturón de seguridad se lo tienen que entregar, un programa de higiene y seguridad tiene que tener, el servicio de higiene y seguridad lo tienen que tener”.

Representante de una institución gubernamental

“Son dos caminos separados. Están dentro del sistema de riesgo de trabajo, es la 24.557 y otra es la 19.587. Entonces, lo que es norma de higiene y seguridad, estés o no con ART y demás, se debería cumplir todo, bajo cualquier figura”.

Representante de una institución gubernamental

Sin embargo, esto no siempre se verifica en la práctica. El mismo perfil de unidades económicas y de obras con mayor prevalencia de distintas formas de informalidad es también, conforme a lo observado por los informantes clave, aquel que tiende a registrar un mayor incumplimiento en materia de SST —tanto respecto a lo establecido en la Ley 24.557 como en la Ley 19.587—. En la informalidad, “lo primero que se flexibiliza es la protección”, sostuvo un representante de una organización de trabajadores. En este marco, los informantes clave señalan a las obras privadas, de pequeña escala, poco visibles, llevadas adelante por pequeñas o medianas empresas, alejadas de los grandes centros urbanos, como aquellas en las cuales informalidad e incumplimiento —parcial o total— de medidas de SST tiende a confluir y a ser más acentuado. Esta apreciación encuentra eco en estudios realizados en otras latitudes (Ahmed *et al.* 2018), los cuales también advierten un vínculo entre menor tamaño de las unidades económicas y mayor incumplimiento de medidas de SST.

“En las grandes empresas cumplen, en realidad tienen incorporado todo el cumplimiento del régimen de riesgo de trabajo. El problema lo tenemos en las pymes y micropymes”.

Representante de una institución gubernamental

La situación se complejiza si se considera que este tipo de obras, por su escala, no solo tiende a ser la menos fiscalizada por los organismos de control —quienes buscan maximizar sus recursos focalizando sus esfuerzos en obras de más de 1 000 m² que declaran la realización de tareas/actividades con alta siniestralidad—, sino que, además, su carácter menos visible la hace más difícil de identificar en caso de no encontrarse informada, es decir, de no haber dado aviso de obra.

“Las obras más grandes, más organizadas, con más recursos, tienden a un mayor cumplimiento que la obrita chiquita, de tu casa. Y ojo, cuando vos ves accidentes en construcción, solamente vas a ver registrado lo de la obra grande. Porque lo de la obra chica no están en el radar”.

Representante de una organización de empleadores

De forma complementaria, algunos entrevistados identificaron en las cooperativas —aun introduciendo el matiz de que tienen conocimiento de “cooperativas muy bien armadas, con su servicio de higiene y seguridad, su programa de seguridad” y con disponibilidad de elementos de seguridad, en oportunidades provistos por gobiernos que apoyaron su constitución— y en las subcontrataciones, frecuentes en el sector, un punto crítico al respecto.

“[El cooperativo] es un sector tal vez sí, en cuanto a condiciones de trabajo, que viene un escalón más abajo justamente. (...) es como que le da algún marco de contención, pero es bastante elemental, ¿no?”.

Representante de una institución gubernamental

“Las tercerizaciones en el ámbito privado, terminan con trabajo en negro. Terminan con trabajo precarizado. Entonces, el tipo, cuando pasó 30 [de presupuesto], no tuvo en cuenta la ropa, los botines, los elementos de seguridad”.

Representante de una organización de trabajadores

En este tipo de escenarios signados por la informalidad, las condiciones de SST suelen verse seriamente comprometidas. Como afirmó un entrevistado de una organización de empleadores, “a mayor informalidad menos medidas de seguridad”. Esto es así porque, cuando existe informalidad, la provisión de medidas y elementos de prevención y protección queda sujeta a la discrecionalidad del empleador. En otras palabras, pasa a depender exclusivamente “del grado de responsabilidad que tenga el dueño de la empresa o microempresa”, situación que sume a los trabajadores a altos niveles de riesgo y desprotección. Como señaló un entrevistado de una institución pública, “en obras donde la informalidad es cien por ciento está en cabeza del empresario mediano o chico de proteger al trabajador o no. Eso es directamente proporcional”.

“Si yo estoy trabajando en altura y estoy trabajando en forma no registrada, si esa persona no me va a registrar, ¿y por qué me va a dar elementos de protección personal? ¿Por qué va a contratar un ingeniero en seguridad e higiene para que verifique cuál es el árbol de riesgo? No hay programa de seguridad en una obra que no está registrada. Por ende, no hay riesgos asociados, no se identifican los riesgos”.

Representante de una organización de trabajadores

Por lo tanto, **en la informalidad no existen garantías**. Incluso, como alertó una experta de la OIT consultada en este trabajo, en contextos de informalidad en los que se implementan algunas medidas de SST, no es posible asegurar que estas respetan el orden de jerarquía de las medidas preventivas, lo que supondría entregar aquellas más adecuadas o más efectivas para la tarea/actividad en cuestión. Por el contrario, generalmente se suelen suministrar las que menos lo son. Aun existiendo esta posibilidad, los informantes clave que participaron en este estudio fueron categóricos respecto a la situación de **presencia casi nula o inexistente en la informalidad de medidas de prevención y protección en materia de SST** —como “un servicio de higiene y seguridad que pueda guiarlos, que los pueda capacitar, que les pueda proveer elementos de protección personal y colectivo”.

Los datos provistos por la ECETSS (2018), aun cuando solo deben ser considerados como una estimación aproximada de la problemática, respaldan este diagnóstico de una limitada disponibilidad y acceso a recursos preventivos entre los trabajadores informales de la construcción. Según esta fuente, alrededor del 90 por ciento de ellos no contaban con delegado, comisión o comité de salud para temas de seguridad o higiene; acceso a servicio de medicina del trabajo; evaluaciones de riesgo en el último año; no le habían efectuado o dado la posibilidad de realizar un estudio médico; y no habían recibido capacitaciones sobre prevención. Aún más, la percepción de estar bien informados bajaba considerablemente entre los asalariados informales, ya que se consideraban muy bien o bien informados el 53 por ciento frente al 73 por ciento de los formales y, en el extremo contrario, se sentían poco o nada informados 27 por ciento frente al 15 por ciento de los formales. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia de la construcción se percibían bastante menos informados que sus pares del conjunto: el 53 por ciento consideraba estar muy bien o bien informado contra el 70 por ciento del conjunto.

De este modo, la informalidad da lugar a situaciones extremas. De forma coincidente a lo que señalan otros estudios realizados en la región (Ceballos Angulo y Montoya 2019; Garay Ramírez 2023), con frecuencia los trabajadores que se desempeñan en contextos de informalidad se ven sometidos a trabajar con herramientas y mecanismos de seguridad improvisados o directamente sin elementos de protección. Así lo ilustran dos entrevistados:

“En la informalidad total, no [no se cumple ninguna medida de SST]. A lo sumo llegarás y están con la pala, lo que necesitan para hacer el trabajo, y listo”.

Representante de una institución gubernamental

“En el sector informal es todo informal. Te encontrás con situaciones extremas, falta de calzado, de ropa, un tipo colgado en altura como sea, como sea”.

Representante de una institución gubernamental

Los datos de la ECETSS (2018) confirman la gravedad del panorama: solo el 26,7 por ciento de los trabajadores asalariados informales del sector contaba con todos los materiales de protección (frente al 76,4 por ciento de los formales) y el 34,6 por ciento no disponía de ninguno (mientras que solo estaba en esta situación el 1,8 por ciento de los formales). Estos trabajadores quedan así gravemente expuestos a situaciones de alta peligrosidad que comprometen su integridad física e incluso su vida, como queda en evidencia en el testimonio de un informante clave:

“Y a veces te discuten para qué voy a comprar un arnés y tienen colgado a un tipo a 7 metros de altura en un andamio construido con palos y madera que decís, digo, “yo ni que me paguen 3 millones de dólares y me subo ahí”. Bueno, eso es un dato de la realidad, eso ocurre. Ocurrió, ocurre y va a seguir ocurriendo en tanto y en cuanto aceptemos que la informalidad pueda existir”.

Representante de una institución pública

Como se adelantó en el apartado 2.A.1., este déficit de medidas de protección adecuadas que padecen los trabajadores en el sector informal suele derivar en secuelas físicas que no sólo agravan su situación inmediata, sino que pueden convertirse en un factor que limita el acceso al empleo formal a futuro y contribuye así a perpetuar trayectorias laborales con insuficientes niveles de protección laboral e informales, así como a invisibilizar el verdadero alcance del impacto en la salud de los trabajadores. En palabras de un entrevistado de una institución gubernamental:

“Un trabajador que estuvo siempre en la informalidad pasa a la formalidad, le hacen los estudios periódicos y muchas veces no puede seguir trabajando por la cantidad de patologías que le encuentran. O bien (...) esa persona quizás trabaja para esa misma empresa hace tres años realizando las mismas tareas y, al estar dentro de la informalidad, incluso las mismas ART no pueden darle prestaciones porque no le da el tiempo como para considerarlo una enfermedad profesional (...) no nos evidencia la verdadera exposición al riesgo porque efectivamente están en la informalidad, son datos que no puede obtener la Superintendencia o el ART a la hora de intentar darle prestaciones”.

Este testimonio pone en evidencia una tensión relevante: aunque un trabajador logre acceder en algún momento de su trayectoria laboral a un empleo formal, la etapa previa de trabajo no registrado puede impedir acreditar la exposición prolongada a riesgos laborales. Esta situación puede dificultar luego el acceso a ciertas prestaciones y obstaculizar el reconocimiento de enfermedades profesionales, incluso en trayectorias laborales de larga duración en un mismo puesto o actividad.

Ahora bien, considerando los riesgos que conlleva el incumplimiento de las medidas de SST, tanto para la salud y la vida de los trabajadores como en materia económica y legal para las unidades económicas/empresas y comitentes/clientes —quienes incluso pueden llegar a enfrentar procesos penales—, resulta necesario interrogarse por los motivos que existen detrás de ello.

En el caso de las unidades económicas —en especial las pequeñas, como se detalló con anterioridad—, los informantes clave consideran que distintos factores actúan en simultáneo. Entre ellos destacan la búsqueda de reducción de costos y el acortamiento de los tiempos de obra, en el marco de un sector en el que el tiempo es dinero: los emprendimientos y empresas compiten entre sí por precio y el carácter temporal de la actividad lleva a acelerar tiempos y procesos de obra, aun en detrimento de la formalización y del cumplimiento de medidas de prevención y seguridad. “A veces cuando la obra es chica se arriesgan demasiado... como abaratar costos, apurar tiempos, abaratar costos. En realidad, piensan que abaratan costos, pero la realidad es otra”, sostuvo un entrevistado de una institución gubernamental. Las personas entrevistadas mencionan también como una motivación al “desconocimiento”, tanto de las responsabilidades legales y de las posibles consecuencias económicas y judiciales que puede acarrear el incumplimiento, como de “las bondades del sistema”, es decir, de las garantías en términos de protección y beneficios que la formalidad y el cumplimiento de SST garantizan tanto a trabajadores como a empresarios (en especial “a la hora de atender un accidente, sobre todo cuando es grave o mortal”).

“El problema lo tenemos en los emprendimientos chicos que se arriesgan, a veces por desconocimiento o porque no han tenido experiencia en accidentes graves o mortales, de los inconvenientes que pueden tener cuando están fuera de la ley de riesgos de trabajo”.

Representante de una institución gubernamental

Asimismo, como deja entrever la cita precedente, en buena medida, estas motivaciones se sostienen en una subestimación generalizada del riesgo —en ocasiones alimentada por un exceso de confianza que deriva de no haber vivenciado accidentes en el pasado—, que favorece la adopción de prácticas y comportamientos negligentes y riesgosos que se minimizan y naturalizan. “Esto sucede mucho. ¿Bajo qué descansa ese razonamiento? ‘No pasa nada. No va a pasar nada’. Hasta que pasa. Hasta que las condiciones externas hacen que algo pase”, sostuvo un informante clave de una organización de trabajadores. Estudios realizados en otros países de la región observan esto mismo en trabajadores en la informalidad, quienes dada la ausencia de controles y obligaciones, por lo general, solo se cuidan si tienen una persona conocida que haya sufrido un accidente (Ceballos Angulo y Montoya 2019)³⁰.

³⁰ Algunas investigaciones identifican el exceso de confianza como una de las principales causas de la accidentalidad laboral en el sector de la construcción (Salanova Soria, Martínez Martínez y Lorente Prieto 2011; Roa Sepúlveda, Garrido Atuesta, Chavarro Jiménez y Cortes Arteaga 2023). Este fenómeno se observa con mayor frecuencia en trabajadores con amplia experiencia, quienes, debido a la familiaridad con las tareas, tienden a relajar las medidas de autocuidado (Roa Sepúlveda, Garrido Atuesta, Chavarro Jiménez y Cortes Arteaga 2023). Asimismo, se señala que la falta de formación formal y una capacitación insuficiente en seguridad favorecen una subestimación de los riesgos asociados a ciertas actividades, lo que incrementa significativamente la probabilidad de sufrir accidentes.

De forma complementaria un entrevistado incluyó entre las motivaciones el efecto contagio que puede acarrear el incumplimiento de normas y obligaciones, en especial cuando no se perciben consecuencias directas. En otras palabras, las empresas que operan de forma irregular pueden generar en aquellas que sí cumplen con sus obligaciones una sensación de competencia desleal que termina desincentivando el cumplimiento.

“Sobre todo esto se da en las empresas chicas al final dice “che, yo registro todo y tengo controles por todos lados, inspecciones de todo tipo y el que está acá enfrente que trabaja no le pasa nada. Y termina pasándose a la vereda de enfrente. La realidad es que esa persona que está, por qué es así, le sale bien una, le sale bien dos, pero en una tercera tuvo un accidente y perdió todo”.

Representante de una institución gubernamental

Por otro lado, en lo relativo a los clientes o comitentes, los entrevistados mencionaron su desconocimiento sobre la normativa y sus responsabilidades, así como la búsqueda de minimizar costos y aumentar el rédito económico, como resulta claro en las palabras de un informante clave de una institución gubernamental: “Un particular no tiene conocimiento de la normativa, primero. Segundo, piensa que no le va a pasar nada, que es rápido y no evalúa el riesgo, la verdad que no evalúa”.

“(…) la consecuencia es una cuestión penal. A veces hay mucho desconocimiento por quienes hacen el emprendimiento o los que arman los fideicomisos que desconocen esto y cuando sucede el accidente se encuentran con que están implicados en una cuestión penal”.

Representante de una institución gubernamental

En el caso puntual de los trabajadores, los entrevistados coinciden en que “la necesidad hace que aparezcan estas estas cuestiones” de tolerancia a la ausencia de medidas de SST en la informalidad. En específico, la necesidad parece acotar los márgenes de negociación de los trabajadores en contextos en los que una reclamación o planteo al respecto podría resultar en la pérdida de un trabajo y en su ofrecimiento a otros dispuestos a aceptarlo aún en esas condiciones de precariedad. En pocas palabras, el trabajador “sabe que si no lo agarra él lo agarra otro”, como afirmó un entrevistado de una institución gubernamental. Asimismo, en estos escenarios, aquellos trabajadores que estarían en condiciones de contratar un seguro personal —como es el caso de quienes trabajan por cuenta propia—, en ocasiones terminan considerándolo como “un gasto más”, del que prefieren prescindir.

► SST y género: masculinidad y “cultura del aguante” en la construcción

La literatura especializada ha documentado ampliamente que las identificaciones de género intervienen en la configuración de distintas representaciones y prácticas referidas a la SST entre las personas trabajadoras de la construcción. Si bien esto no es privativo del sector informal, es importante considerarlo para comprender por qué en éste los riesgos de accidentes se agudizan. En los testimonios de algunos entrevistados la conexión entre género y mayor exposición al riesgo se hizo presente. En específico, se menciona la puesta en acto de una forma de masculinidad —en tanto performance—, que tiende a expresar y validar su virilidad y hombría frente a sus pares varones, a través del ejercicio y demostración de fuerza física y la negación de la vulnerabilidad, que suele traducirse en un rechazo a las medidas de protección y los expone gravemente a situaciones de peligro. “Ah yo me pongo arriba del hombro cuatro bolsas y mirá qué macho que soy. Soy súper”, señaló un entrevistado de una organización de trabajadores para ilustrar algunos comportamientos que pueden observarse en el sector.

Estudios elaborados en otros países de la región (Ceballos Angulo y Montoya 2019) sostienen que, en ocasiones, esto colabora a que los empleadores se desentiendan de su obligación de proveer elementos de protección, en especial, en contextos de informalidad. Esta masculinidad se emplaza en una “cultura del aguante”, sostenida tanto por trabajadores y empleadores, que rinde culto a la fortaleza física —cualidad tradicionalmente asociada a lo masculino— y celebra la sobreexigencia corporal, minimizando los riesgos asociados a prácticas de riesgo y, con ello, predisponiendo a los

trabajadores a aceptar condiciones laborales precarias. En este escenario, como se verifica en otras investigaciones, el riesgo físico se ve más como un reto que como un peligro (Morales, Pacheco y Viera, 2021).

“Hay un Instagram, una cuenta que es una especie de canal informativo (...). Pero fíjate qué transvertida está la cultura. Donde ponían el caso de un físico culturista (...) preparado de gimnasio y un obrero de la construcción flaquito. Bueno, el físico culturista quería levantar cuatro bolsas de 50 kg de cemento y el tipo nada, le costaba (...) y el trabajador de la construcción, porque hay mucho de maña, hizo trac, trac, tac, lo cargó. Entonces, mostraba esto como diciendo, “Bueno, mire, que al final el trabajador de la construcción es más fuerte que...” un horror, un horror. Es como si vos publicitaras que te podés tomar tres botellas de vino y tengo aguante. Bueno, pero te hace mal. Pero está mal”.

Representante de una organización de trabajadores

En diálogo con lo anterior, una entrevistada mencionó que cuando las mujeres ingresan a la obra, en ocasiones sus compañeros varones asumen actitudes “paternalistas”, buscan asistirlos y evitar que realicen ciertas tareas consideradas riesgosas, con el propósito de “protegerlas” de posibles peligros.

“Hay una suerte de cuidado a estas mujeres que no se les permite hacer algunas cosas, esta cosa pareciera de paternalismo, de cuidarlas (...) cuesta un montón que ellos puedan ver que estamos en igualdad de condiciones para hacer “x” tarea. Es como “no, quedate ahí, yo te lo traigo porque esto pesa”, como cosas así que vos decís: “si lo podés levantar vos, lo puedo levantar yo”.

Representante de una organización de trabajadores

En contraste a lo que es posible observar en los varones, según el testimonio de una entrevistada de una organización de trabajadores, las mujeres parecerían manifestar un mayor interés en conocer y aplicar medidas de SST, que les permitan tanto cuidarse a ellas mismas como cuidar a sus compañeros varones. Esta actitud, lejos de responder a una inclinación natural, parece ser una suerte de extensión del mandato social que dicta a las mujeres el ser quienes cuidan a otros.

“Yo creo que venimos con un chip distinto en algún punto y que cuando viene la charla de salud y seguridad las que más presten atención, las de las 2 primeras filas son mujeres, y que por poco sacan su cuaderno y están tomando nota. Y después son las que más quieren que las normas se cumplan, ¿no? (...) pero tiene que ver con esto de cuidados, ¿no? Como que está medio atravesado (...) no te voy a decir que el cien por ciento, pero sí mayoritariamente son las que después están corriendo atrás para que las normas se cumplan”.

La comprensión de las representaciones y mandatos de género que se verifican en el sector, y la subsecuente adopción de una perspectiva de género que las tenga en consideración, resultan claves para garantizar que la gobernanza a nivel nacional y la gestión a nivel de empresa de la SST sean efectivas (OIT 2025d). Aun así, estudios para el caso de Argentina —con foco en el Área Metropolitana de Buenos Aires—, como en de Del Águila (2017), señalan que estos diferenciales de género no siempre son tenidos en cuenta por aquellos encargados de reducir los accidentes y enfermedades profesionales. La evidencia señala que la igualdad de género en el ámbito de la SST solo puede alcanzarse si en la evaluación de los riesgos laborales y en las medidas de prevención y protección se tienen en cuenta las diferencias sociales y culturales de género (OIT 2025d).

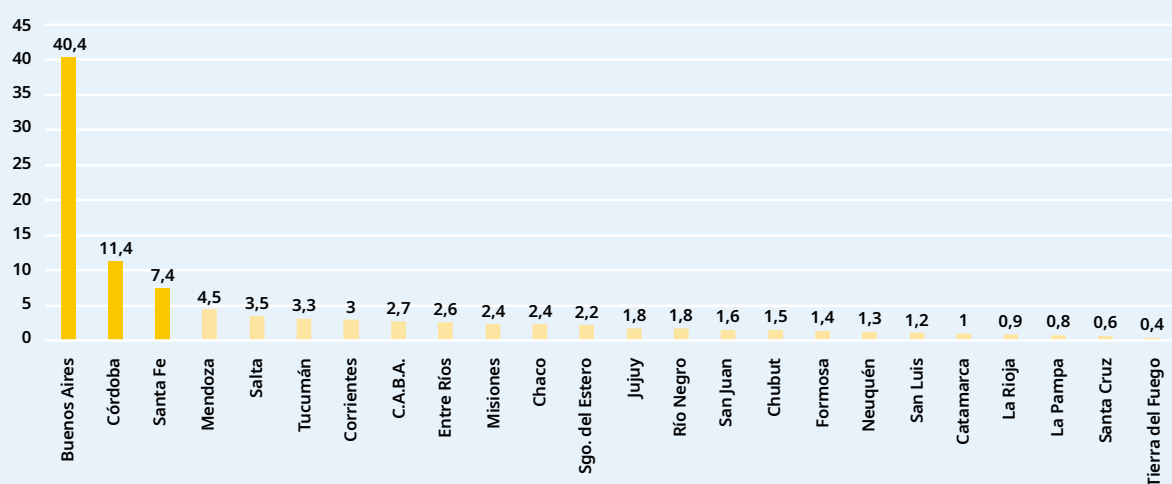
► Datos estadísticos destacados del capítulo

- La incidencia de accidentes en los 12 meses previos a la ECETSS (2018) fue 2,6 p.p. más alta entre las personas ocupadas en la construcción (9,1 por ciento) que en el total de ocupados urbanos (6,5 por ciento).
- Se verifica un escaso acceso a materiales de protección entre trabajadores informales: solo el 26,7 por ciento de los trabajadores asalariados informales del sector contaba con todos los materiales de protección (vs. el 76,4 por ciento de los formales) y el 34,6 por ciento de los asalariados informales no disponía de ninguno (mientras que solo estaba en esta situación el 1,8 por ciento de los formales).
- Los asalariados formales de la construcción son quienes se encuentran más protegidos: el 90 por ciento dispone de ART, mientras solo el 7 por ciento de los asalariados informales cuenta con ella. El panorama se agudiza en el caso de los trabajadores por cuenta propia, entre quienes la tenencia de seguros ante accidentes no solo es muy baja entre los informales (4 por ciento) sino que también lo es entre los formales, alcanzando sólo al 34 por ciento de ellos.

► 2.B. Panorama provincial

Tratándose de un país federal, un diagnóstico sobre el sector de la construcción en Argentina requiere necesariamente un análisis a nivel provincial que permita recuperar tanto el peso específico que adquiere el sector como algunas de las principales particularidades que asume en cada jurisdicción.

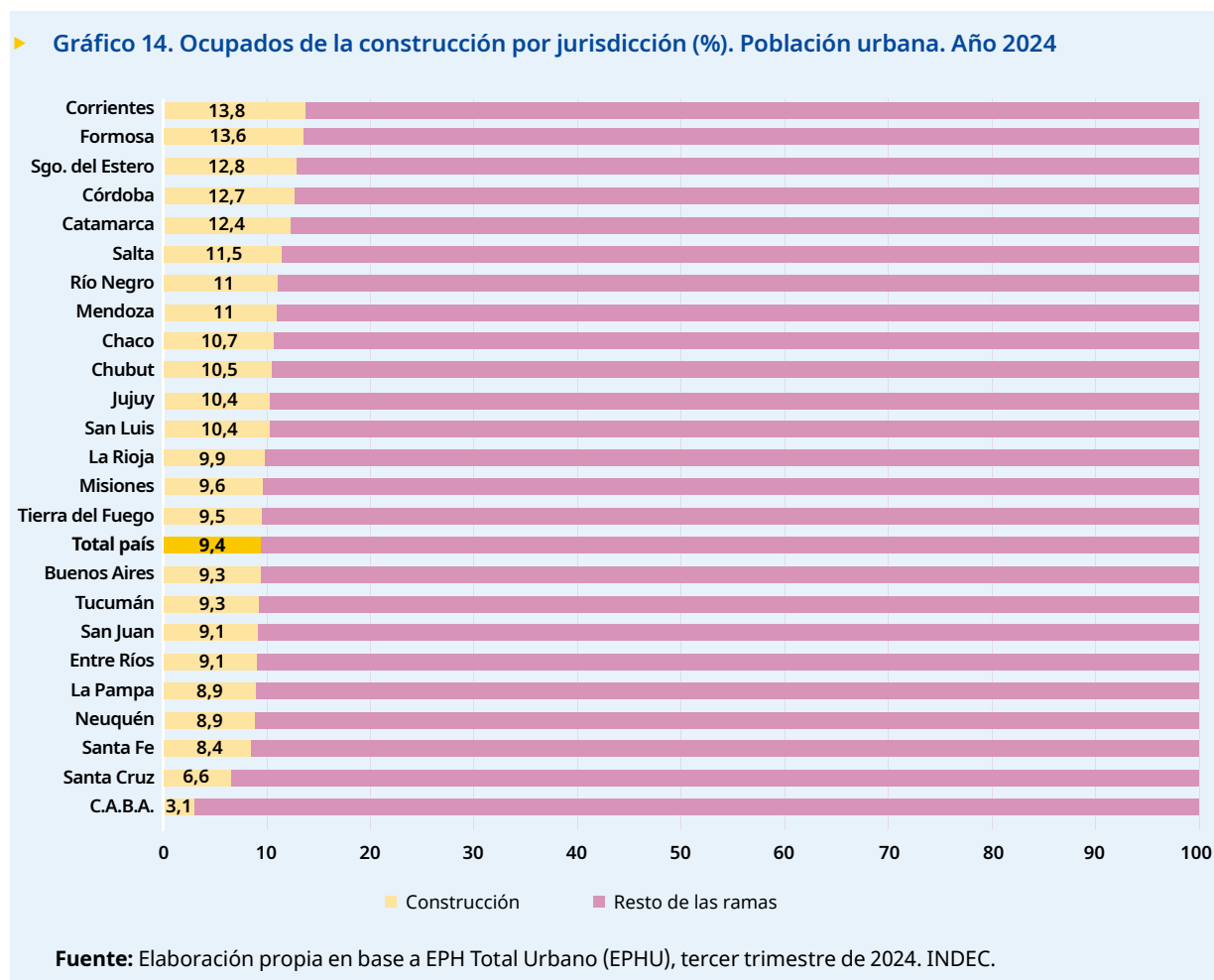
El conjunto de las personas ocupadas en la construcción del país se concentra mayoritariamente en la provincia de Buenos Aires, que acumula el 40,4 por ciento de los ocupados a nivel nacional en el sector. Junto con Córdoba (11,4 por ciento) y Santa Fe (7,4 por ciento), albergan a seis de cada diez trabajadores de la construcción (Gráfico 13).

► Gráfico 13. Ocupados de la construcción por jurisdicción (%). Población urbana. Año 2024³¹

Fuente: Elaboración propia en base a EPH Total Urbano (EPHU), tercer trimestre de 2024. INDEC.

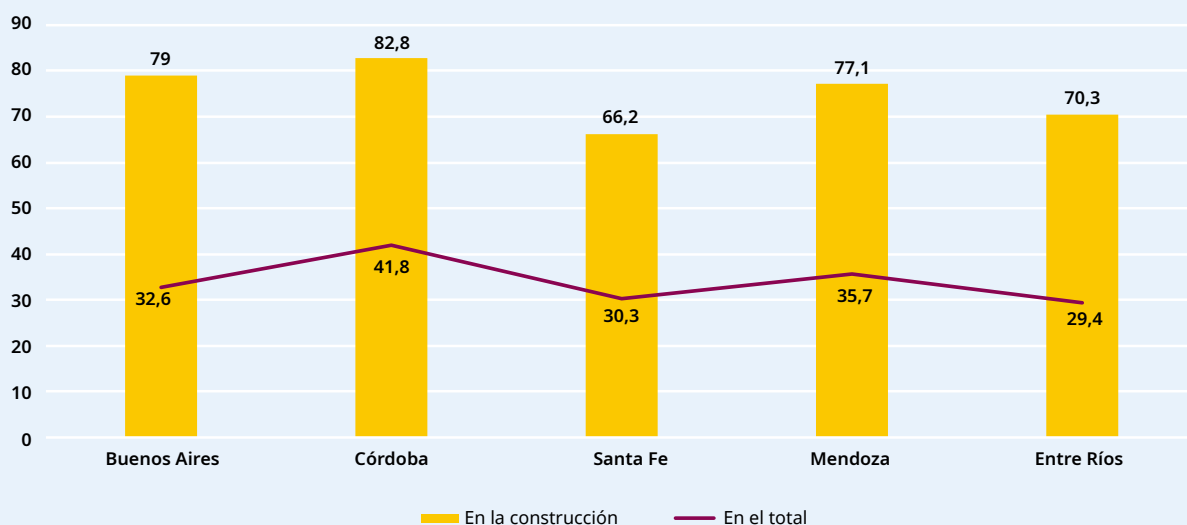
³¹ La fuente de este gráfico, del siguiente y de aquellos por jurisdicción es la Encuesta Permanente de Hogares Urbanos (EPHU) que se realiza el tercer trimestre de cada año, y que extiende la representación a las poblaciones urbanas de 2 000 habitantes o más. Se utilizó esta fuente dado que la EPH no permite la apertura por provincias, solo por grandes aglomerados urbanos. En esta muestra ampliada, la representación del sector de la construcción en el total del país sube algo con respecto a los datos arrojados, en ese mismo trimestre, por la EPH (9,4 por ciento frente al 8,9 por ciento).

Si se analiza el peso del sector de la construcción al interior de cada provincia, su participación varía: el máximo se distingue en Corrientes, donde el 13,8 por ciento de las personas ocupadas se emplean en el sector de la construcción, seguida por Formosa (13,6 por ciento), Santiago del Estero (12,8 por ciento) y Córdoba (12,7 por ciento). El resto de las provincias se encuentran alrededor del promedio nacional, excepto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3,1 por ciento) y Santa Cruz (6,6 por ciento), las cuales tienen una representación muy por debajo de la del conjunto (Gráfico 14).



Según el Censo 2022, cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos) acumulaban el 65,2 por ciento de las personas asalariadas de la construcción del país. En el tercer trimestre del 2024, estas jurisdicciones acumulaban el 65,7 por ciento de las personas ocupadas en la construcción entre los principales conglomerados urbanos del país. A la vez, todas ellas tienen una alta incidencia de la informalidad, la que varía entre un máximo de 82,8 por ciento en Córdoba y un mínimo de 66,2 por ciento en Santa Fe (Gráfico 15).

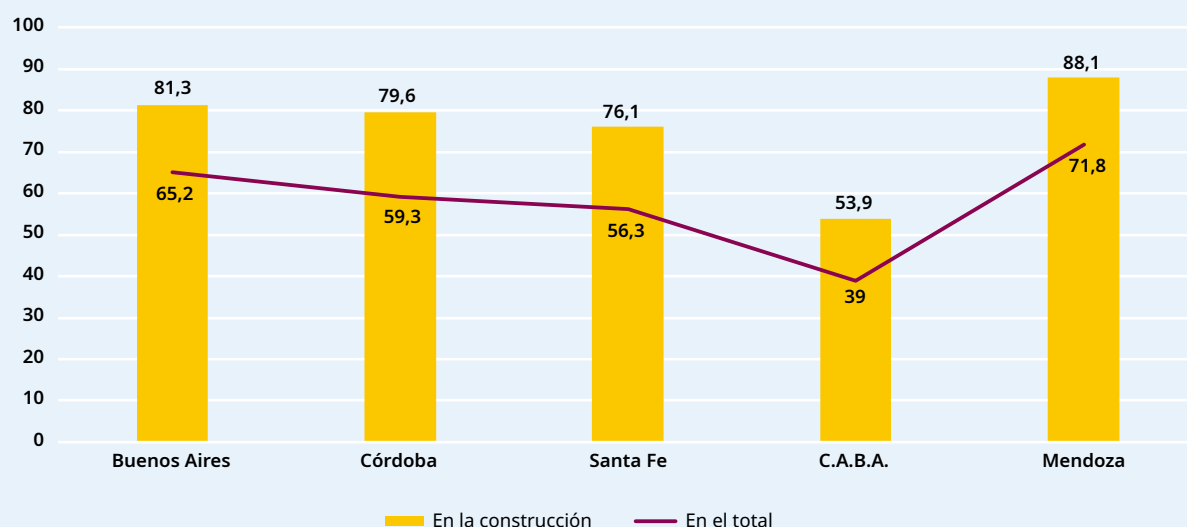
► **Gráfico 15. Asalariados informales en las principales jurisdicciones (%). Total de asalariados y de la construcción. Población urbana. Año 2024**



Fuente: Elaboración propia en base a EPHU, tercer trimestre de 2024. INDEC.

Al analizar la situación de los trabajadores por cuenta propia del sector, el Censo 2022 muestra que cinco jurisdicciones (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Mendoza) acumulaban el 66,5 por ciento de las y los cuentapropistas. Cuatro de ellas tenían una alta incidencia de la informalidad: excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —que tiene el valor más bajo (53,9 por ciento)—, variaba entre un máximo de 88,1 por ciento en Mendoza y un mínimo de 76,1 por ciento en Santa Fe. Sin embargo, según la misma fuente, las cinco jurisdicciones mostraban niveles de informalidad entre los trabajadores por cuenta propia de la construcción muy por encima del conjunto de los cuentapropistas (Gráfico 16).

► **Gráfico 16. Trabajadores por cuenta propia informales (%). Total de cuenta propia y de la construcción. Principales jurisdicciones. Total país. Año 2022.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam. INDEC.

► Grupos poblacionales más expuestos a la informalidad: una mirada desde la provincia de Buenos Aires

Siendo la provincia de Buenos Aires una de las jurisdicciones del país en las que la construcción tiene más peso, este estudio ha indagado en ella. El foco en las realidades provinciales permite visibilizar dimensiones del fenómeno que, si bien no pueden ser consideradas privativas de las jurisdicciones, se vuelven más evidentes a escala local, conforme suelen permanecer invisibilizadas en los análisis más generales o agregados de la informalidad. Así, en contraste con el panorama nacional, considerar el caso de la provincia de Buenos Aires, permite identificar otros grupos poblacionales/segmentos especialmente expuestos a la informalidad en el sector y a sus consecuencias más severas.

Conforme a los testimonios de informantes clave de una institución gubernamental, la edad parece constituirse en un factor de riesgo que vincula la informalidad laboral con otras problemáticas especialmente graves, como el trabajo infantil y adolescente.

Así, en la provincia de Buenos Aires, se observa con especial preocupación la situación de adolescentes que trabajan de manera informal en el sector y sus efectos en la vulneración de otros derechos, como el acceso a la educación. En efecto, las entrevistadas señalan que, en ocasiones, las personas menores de 18 años que ingresan al mercado laboral a través de “changas” en el sector de la construcción, terminan abandonando sus estudios para poder trabajar.

Además, las entrevistadas llaman la atención respecto al tipo de tareas de alta peligrosidad que, conforme a sus características físicas, se les suele asignar a los menores de edad en las obras y los riesgos específicos asociadas a ellas:

“En esta etapa, en la preconstructiva de la obra, vamos a encontrar mucho trabajo adolescente. Por una cuestión estructural, física, de ese adolescente, que le permite meterse en esas fosas que no cualquiera lo haría. Por una cuestión física y por animarse, donde le pagan muy poco dinero y arriesga muchísimo su vida”.

Representante de una institución gubernamental

Además de la presencia de adolescentes trabajando en el sector, las informantes clave también remarcan con preocupación la evidencia de niños residiendo junto a sus familias en las obras de construcción. Según las personas entrevistadas, esta situación se vincula a las condiciones laborales de uno de los grupos más expuestos a la informalidad: los trabajadores migrantes (tanto internos como internacionales). La situación de extrema vulnerabilidad social en la que, en ocasiones, se encuentran estos trabajadores, los llevaría a residir, junto a sus familias, en las mismas obras de construcción donde se desempeñan laboralmente, lo que profundiza la exposición a múltiples formas de riesgo y a la vulneración de derechos básicos, en particular para niñas y niños:

“Pasó hace poco en [menciona una localidad de la provincia de Buenos Aires], que eran 30 familias de santiagueños con niños menores y algunos de ellos con discapacidad. Vivían también en la obra, en [menciona una localidad de la provincia de Buenos Aires], en plena ciudad. No es que estamos hablando del lejano oeste, o sea, que todos veían esa situación. Lo que pasa es que la idiosincrasia y la naturaleza de la construcción, es naturalizar la falta de elementos de protección personal, naturalizar la falta de vivienda, naturalizar el ambiente de trabajo, y eso es lo que agrava la situación. (...) Cuando nosotros vamos a fiscalizar, muchas veces los propios trabajadores son reacios a brindarnos la información. Porque, no solamente se quedan en la calle, o por lo menos ese es su sentir, que se quedan en la calle. Ellos, sin trabajo, sin que le paguen el salario; familia que muchas veces está acompañando por el periodo que dura la obra. Se da más comúnmente en edificios o en obras grandes. “¿Qué hago con mi familia? No los puedo devolver ni migrar nuevamente a Santiago del Estero”. Porque tampoco tendrían la posibilidad ni siquiera de comer o de salvar esas primeras necesidades básicas”.

Representante de una institución gubernamental

Incluso en los casos en los que niños o adolescentes no participan directamente en las tareas de obra, este relato da cuenta de una situación de extrema precariedad y vulnerabilidad —no solo en términos laborales sino también habitacionales y sanitarios— en las que se encuentra una porción de los trabajadores del sector y sus familias.

La situación de los trabajadores migrantes señalada por las personas entrevistadas, excede al diagnóstico de la informalidad laboral, al evidenciar indicios de casos que podrían constituir el delito de trata de personas con fines de explotación laboral:

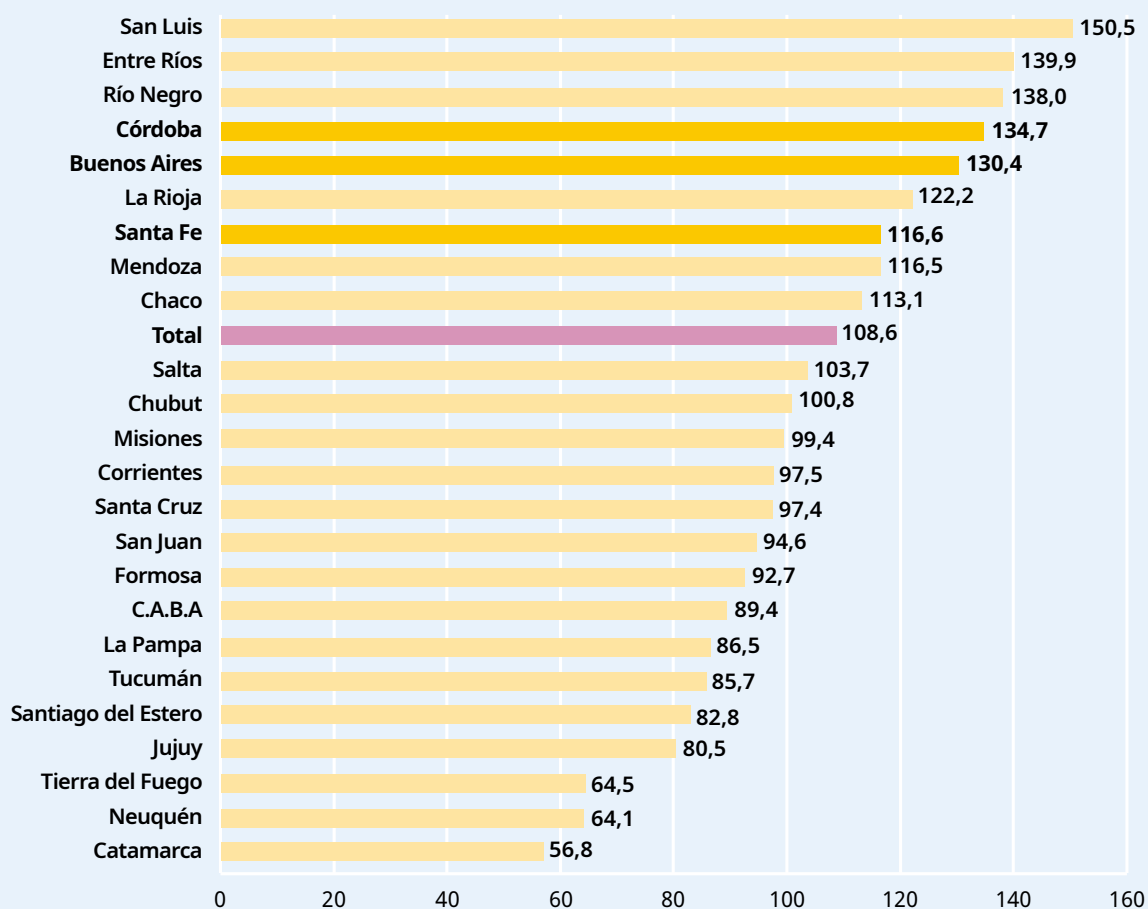
“Eran 80 trabajadores peruanos indocumentados, que en realidad no era que estaban indocumentados, sino que a estos trabajadores les habían quitado el documento y estaban durmiendo en un subsuelo de una obra de 7 pisos, de un edificio gigante, millonario, en pleno centro de [menciona una localidad de la provincia de Buenos Aires]. La empresa era una empresa de capital y los tenía hacinados en un subsuelo, junto con los materiales. Camas cuchetas. Ni siquiera es que tenían baños, tenían los baños químicos y una ducha, que se duchaban con una manguera (...) Ellos se acostumbran a no tener comunicación porque les quitan la comunicación con sus familiares. Se acostumbran a que les den de comer lo que se les ocurra, cuando les dan de comer (...) Cuando esa promesa, de ese empleador, a pagarle, tal vez 100000 pesos mensuales por una jornada de 14 horas, sin considerar, por supuesto, las horas extras, el exceso de jornada, la obligación y el derecho al descanso (...) Cuando les dejan de pagar, porque habitualmente estos trabajadores migrantes, que muchas veces se encuentran en situaciones irregulares o ilegítimas, están como regalados a la situación. (...) Cuando nosotros hacemos esa investigación previa, entendemos, en la mayoría de los casos, en estas obras grandes en la zona de [menciona una zona de la provincia de Buenos Aires], entendemos que no solamente es que no les pagan el sueldo, sino que cumplimentan los requisitos, o por lo menos las presunciones para que esto pueda ser una situación de explotación laboral”.

Representante de una institución gubernamental

En este marco, la situación de las personas migrantes adquiere una especificidad particular, al vincularse directamente con presunciones de un delito de especial gravedad: la trata de personas con fines de explotación laboral. **Por otro lado, este caso llama a no establecer una relación directa entre el tamaño de obras y empresas y el grado de formalización de sus trabajadores, en tanto se señala que incluso en aquellas de gran tamaño se han encontrado graves situaciones de vulneración de derechos.**

La consideración de estas situaciones diferenciales que surgieron de las entrevistas con foco en Buenos Aires, es fundamental para incluir todos los matices que deben tenerse en cuenta al momento de realizar un diagnóstico de la informalidad laboral en el sector.

Otro aspecto sobre el cual resulta pertinente ubicar la mirada a nivel provincial es la siniestralidad y las enfermedades profesionales características del sector. De este análisis, surge que el índice de incidencia global de la construcción es muy dispar en las distintas jurisdicciones del país. Varía entre un máximo en San Luis de 150,5 por mil y un mínimo de 56,8 por mil en Catamarca. En este conjunto, las provincias con mayor concentración de personas ocupadas en la construcción (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) presentan valores altos, entre las primeras, muy por encima del promedio nacional. El índice más alto corresponde a Córdoba (134,7 por mil), seguida de cerca por Buenos Aires (130,4 por mil) y, con un valor bastante menor, Santa Fe (116,6 por mil). (Gráfico 17)

► **Gráfico 17. Índice de incidencia global (por mil) de la construcción por jurisdicción (%). Año 2023**

Fuente: Serie histórica. Índice de incidencia de accidentes de trabajo (AT) y enfermedades profesionales (EP) según sector económico y jurisdicción. SRT - Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Gerencia técnica. Departamento de Estudios Estadísticos.

► Datos estadísticos destacados del capítulo

- Las personas ocupadas en la construcción se concentran mayoritariamente en la provincia de Buenos Aires —que acumula el 40,4 por ciento de los ocupados a nivel nacional en el sector—, Córdoba (11,4 por ciento) y Santa Fe (7,4 por ciento).
- Según el Censo 2022, cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos) acumulaban el 65,2 por ciento de las personas asalariadas de la construcción a nivel nacional.
 - En estas cinco provincias, la informalidad entre los asalariados de la construcción es elevada, con un máximo de 82,8 por ciento en Córdoba y un mínimo de 66,2 por ciento en Santa Fe.
- Según el Censo 2022, cinco jurisdicciones (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Mendoza) acumulaban el 66,5 por ciento de las y los cuentapropistas del sector.
- Cuatro de ellas tenían una alta incidencia de la informalidad que oscila del 76,1 por ciento en Santa Fe al 88,1 por ciento en Mendoza, mientras que la Ciudad de Buenos Aires registra el valor más bajo (53,9 por ciento).
- Las tres provincias con mayor concentración de personas ocupadas en la construcción —Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— presentan niveles elevados de riesgos laborales.
 - Córdoba registra el índice de incidencia global más alto —que contempla tanto accidentes de trabajo como enfermedades profesionales— con 134,7 por mil, seguida por Buenos Aires (130,4 por mil) y Santa Fe (116,6 por mil), todas por encima del promedio nacional.



► 3. Conclusiones

El presente diagnóstico tuvo por objetivo ofrecer una caracterización de la informalidad en la actividad de la construcción en Argentina en el año 2025, a partir de un enfoque que combinó el análisis de información estadística proveniente de fuentes oficiales con los aportes de representantes de organizaciones de trabajadores, empleadores y del Estado. La relevancia de este análisis radicó en que la construcción constituye una de las ramas de actividad con mayores niveles de informalidad laboral en el país, lo cual la convierte en una prioridad al momento de (re)pensar estrategias adaptadas e integradas de transición sostenida y gradual hacia la formalidad.

Según datos correspondientes al cuarto trimestre de 2024 (EPH), la tasa de empleo informal en este sector era 34,6 p.p. más alta que la general (76,6 por ciento vs. 42 por ciento), posicionándose solo por debajo del sector de trabajo en casas particulares (77 por ciento). Aun cuando todos los trabajadores pueden verse afectados por la informalidad, la investigación identificó que los jóvenes, las personas de mayor edad, los trabajadores migrantes, aquellos con baja calificación y quienes se desempeñan en pequeñas empresas y/u obras de menor escala —incluidos domicilios particulares— y alejados de los grandes centros urbanos, son quienes se encuentran particularmente expuestos a ella. Asimismo, con base en los datos provistos por la EPH, se constató que, si bien la informalidad alcanza niveles elevados tanto entre los trabajadores asalariados del sector (72,8 por ciento) como entre los trabajadores por cuenta propia (85,1 por ciento), su incidencia es considerablemente mayor en estos últimos. Por su parte, la evidencia recabada confirma que, aunque la construcción es la actividad más masculinizada del país, las mujeres que logran insertarse en ella presentan niveles de informalidad significativamente menores que sus pares varones —según datos del Censo 2022—, lo que no quita que deban enfrentar barreras específicas de acceso y permanencia.

A su vez, el estudio ahondó en los motores de la informalidad, buscando recuperar la multiplicidad de factores que impulsan y sostienen este panorama de informalidad. Los resultados obtenidos permitieron reconocer una combinación de factores tanto de nivel micro como macro. A nivel empresarial, informantes clave identifican limitaciones para asumir las cargas económicas y administrativas de la formalidad de parte de muchas pequeñas y medianas empresas, mientras que, en las grandes, aunque en menor medida, la informalidad puede operar como estrategia para maximizar márgenes de ganancia. La competencia por precio y entre unidades productivas con exigencias fiscales diferentes —como ocurre en el caso de las cooperativas— también parecen actuar como incentivos a prácticas informales. Del lado de la demanda —en especial, a lo que concierne a pequeños comitentes y clientes particulares— el desconocimiento de la normativa del sector, incluidas sus obligaciones y responsabilidades, parece erigirse como el principal factor. Entre los trabajadores, inciden factores culturales, modos de acceder y organizar el empleo —en los que median relaciones de cercanía y familiaridad—, y condiciones estructurales de vulnerabilidad económica y social. En el plano macroeconómico, la inestabilidad económica y los marcos regulatorios también contribuyen a perpetuar esquemas laborales por fuera de la formalidad.

Adicionalmente, el estudio identificó un conjunto de barreras a la formalización del sector, las cuales remiten a desafíos que deben ser abordados en materia de procesos administrativos y costos asociados a la registración, capacidad de fiscalización y control, y estabilidad económica y social. En específico, entre las principales barreras a la formalización identificadas se destacan: las cargas fiscales y salariales, junto con la complejidad de los procesos administrativos que, en ocasiones, resultan difíciles de afrontar por pequeñas y medianas empresas con limitaciones de formación o recursos para gestionarlos. A ello se suma las dificultades asociadas a la fiscalización, particularmente de obras pequeñas, poco visibles, dispersas, alejadas de los centros urbanos y/o dentro de domicilios particulares. Finalmente, se identificaron factores asociados a la fragilidad económica, como las crisis recurrentes, la pobreza estructural y la normalización social de la informalidad, las cuales refuerzan prácticas con brechas de protección que dificultan las transiciones hacia el empleo formal.

Por otro lado, el estudio buscó aproximarse a las condiciones laborales y a algunos de los principales déficits de trabajo decente, a través de indagar la relación entre la seguridad y salud en el trabajo e informalidad en la construcción. Los resultados señalan las siguientes conclusiones: las medidas y elementos de protección no son garantizados en la informalidad, lo que expone a los trabajadores a situaciones de gran desprotección y riesgo de sufrir accidentes graves y mortales, así como enfermedades. A su vez, de la mano de los testimonios de las personas entrevistadas, se identificó la prevalencia de una “cultura del aguante” fuertemente arraigada a modelos de masculinidad identificables en el sector que contribuyen al mantenimiento de prácticas de alta peligrosidad. Paralelamente, las consecuencias físicas producto de la exposición prolongada a condiciones de trabajo deficientes alimentan la informalidad, al constituirse en una barrera para la contratación formal.

Con todo, la complejidad que reviste el fenómeno de la informalidad en el sector de la construcción en Argentina confirma, una vez más, el carácter indispensable e indelegable del diálogo tripartito para lograr transiciones sostenibles hacia la formalidad. Frente a este horizonte, diagnósticos como el expresado en este trabajo constituyen puntos de partida para promover instancias de diálogo y trabajo conjunto, orientadas a la construcción de políticas sostenibles que permitan incrementar la formalidad en el sector.

► 4. Líneas de acción de futuro e iniciativas vigentes

Del diálogo entre los instrumentos internacionales referidos al trabajo decente —en particular, la Recomendación núm. 204— y los testimonios de los informantes clave recogidos en el marco de este estudio, se desprenden un conjunto de líneas de acción de futuro para promover la transición hacia la formalidad en la construcción. Como se verá a continuación, estas invitan a profundizar el diálogo social con el propósito de arribar al diseño e implementación de un marco integrado de políticas (previo consenso e implicación directa del Estado y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores). En este sentido, las sugerencias remiten tanto a medidas de prevención y de incentivos, como al control del cumplimiento de la legislación y en línea con lo establecido por la Recomendación núm. 204. Aunque con foco en distintos aspectos que requieren ser atendidos de manera coordinada y coherente para lograr avances en la formalización, todas ellas se encuentran orientadas por un mismo objetivo: **promover una cultura de la formalidad** en la construcción. Esto requiere, sin lugar a dudas, “medidas a largo plazo que sean sostenidas y graduales”, tal como señaló una experta de la OIT consultada. Además, toda estrategia orientada a reducir la informalidad en el sector de la construcción debe abordar de manera simultánea tres dimensiones interrelacionadas: i) la creación de empleo formal; ii) la sostenibilidad del empleo registrado existente —asegurando que los puestos registrados se mantengan en el tiempo—; y iii) la prevención de retrocesos en la formalización laboral, evitando que las relaciones laborales formalizadas transiten hacia la informalidad. En línea con estas directrices, seguidamente se presenta un conjunto de líneas de acción de futuro que, respondiendo a un enfoque adaptado, tienen por objetivo favorecer avances en la formalización en la construcción en Argentina.

- En primer lugar, conforme el diálogo social constituye el pilar de toda política que busca un incremento efectivo y eficaz de la formalidad en el sector de la construcción, y que los actores clave cuentan con antecedentes de trabajo mancomunado —como las Mesas PRONAPRE—, **se sugiere constituir un espacio o mecanismo tripartito o cuatripartito de trabajo**. En este marco, instituciones gubernamentales, organizaciones de trabajadores y de empleadores, junto a otros actores, podrían reunirse de forma periódica para: intercambiar información, identificar nudos problemáticos, establecer prioridades y, con base en ello, elaborar, coordinar e implementar de forma conjunta un plan de acción de iniciativas destinadas a promover un incremento de la formalidad en el sector. Esta iniciativa se encuentra en línea con lo sugerido por diversos entrevistados:

“Me parece que deberíamos estar obligados a sentarnos en esa mesa empresarios, gremialistas, productores de insumos, todas las partes de la cadena productiva y el estado municipal, provincial y nacional para que podamos ponernos de acuerdo en cuatro o cinco cosas y una de esas cosas fundamentalmente sea la formalización del sector”.

Representante de una institución pública

- Dadas las especificidades del sector, incluida su elevada prevalencia de la informalidad, resulta necesario **avanzar en el diseño e implementación de una política de promoción de transición a la formalidad a nivel sectorial**. Basada sobre el diálogo social, tal estrategia debería ser diseñada e implementada en coordinación y coherencia con el resto de las políticas nacionales vigentes orientadas a reducir la informalidad —como el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)—. De forma complementaria, deberían garantizarse tareas de seguimiento y evaluación que permitan estimar su impacto.
- Dado la heterogeneidad, fragmentación y dispersión normativa de la actividad de la construcción —diferente, por ejemplo, para cooperativas y empresas, cuentapropistas y trabajadores asalariados—, se propone evaluar la posibilidad de efectuar un **cambio normativo que armonice y haga converger**

las distintas obligaciones y derechos en el sector. Como sostuvo un entrevistado de una institución gubernamental: “hay que legislar para incorporar a todos estos en algo general”. En este sentido, se debe velar por el establecimiento de pisos de protección social, de modo tal que ningún trabajador quede desprotegido o en condiciones de mayor precariedad laboral que otros, ni se alimente aquello que algunos entrevistados denominan “competencia desleal” entre diferentes unidades productivas que termina incentivando la informalidad. Como se ha reconocido recientemente en la Resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente, la simplificación normativa, la igualdad de condiciones y la competencia leal son parte de los factores que pueden contribuir a promover la transición a la formalidad (OIT 2025c).

- Considerando que las unidades económicas de menor tamaño son aquellas que encuentran mayores dificultades para formalizarse, y que poder hacerlo constituye una condición indispensable para la registración de los trabajadores que forman parte de ellas, se sugiere elaborar un **Estrategia Nacional de Registración de Unidades Económicas de la Construcción**, con foco en las micro, pequeñas y medianas empresas del sector. Como parte de la misma, se debe evaluar la posibilidad de otorgar beneficios e incentivos especiales, como por ejemplo la reducción de costos de registro y el ofrecimiento de canales de apoyo y asesoramiento. También facilitar el acceso y uso de servicios financieros de calidad y asequibles, como la “promoción de créditos blandos, líneas de financiamiento preferenciales” que apoyen el desarrollo empresarial (OIT 2025c). La formalización de las empresas es señalada, tanto por los actores entrevistados como por organismos internacionales (Deleen 2015; OIT 2021b), como un “requisito previo para la formalización del empleo” (OIT 2025a, p.12). En palabras de un representante de una organización de empleadores:

“El primer paso para la formalización laboral, yo creo que tendría que ser un plan para poder ayudar a las empresas a formalizarse. Que es mucho más fácil que la empresa formal trabaje de modo formal. La empresa informal no va a tener gente formalmente, porque no le machea. Digamos, el rompecabezas no funciona. Para que el rompecabezas de la formalización laboral pueda encastrarse en la otra ficha, y esta ficha tiene que ser una empresa constructora, aunque sea pequeña, formal”.

- En relación con el punto antecedente, parece necesario **simplificar la carga administrativo-burocrática asociada a la formalidad**, recurriendo a las nuevas tecnologías para reducir la cantidad de pasos y trámites que en la actualidad deben realizarse en diferentes organismos (OIT 2025c). Como señaló un representante de una organización de empleadores, para fomentar en especial la formalidad en unidades económicas pequeñas se requiere: “simplificar los procesos de registración para que sea muy automático (...) que sea algo fácil y ágil para ese tipo que es pequeño”, avanzando hacia un **sistema unificado y de sencilla usabilidad** (Jones 2023). Asimismo, se sugiere **evaluar la posibilidad de reducir los costos de cumplimiento**, sin resignar ninguno de los derechos laborales que en la actualidad son garantizados a los trabajadores registrados. En palabras de un entrevistado de una organización de empleadores:

“Meterle más tecnología al proceso de registración de la relación laboral. Hoy por hoy, tenés muchos pasos entre el alta en AFIP, el alta en IERIC, el pago del fondo de cese laboral, el registro de ese pago... Cuando el trabajador se va de tu empresa... Tenés que poner mucho personal administrativo para la gestión de esa relación. Yo creo que con más tecnología, podría resolverse”.

- El desconocimiento de buena parte de los clientes privados —que realizan obras en sus domicilios particulares—, de los comitentes y de las empresas de menor tamaño respecto de las obligaciones y responsabilidades que los atañen, así como de las consecuencias que se derivan del incumplimiento de la normativa que rige en el sector, fue ampliamente mencionado por los informantes clave. Frente a este panorama, surge como prioritario llevar adelante **iniciativas de educación y sensibilización, segmentadas por público objetivo**, que informen de manera clara e innovadora —a través de plataformas, juegos y simuladores (OIT 2025a)— respecto a: la normativa a cumplir; las consecuencias de la informalidad en la economía y la sociedad en su conjunto; la figura de la “responsabilidad solidaria” y las penalidades asociadas al incumplimiento —incluidas consecuencias penales frente a accidentes graves o mortales—; las ventajas de la formalidad; entre otros aspectos relevantes. Complementariamente, se propone realizar campañas de comunicación masiva con mensajes clave de concientización sobre las implicancias de la informalidad en términos de salud y seguridad en el trabajo, productividad y acceso a derechos laborales. Al respecto resulta clave identificar, como señaló una experta de la OIT, “puntos de entrada que sirven para crear estos espacios de diálogo”. Los trabajadores del sector también deberían ser parte del público

destinatario de las iniciativas, con el objetivo de reforzar en ellos los beneficios de la registración. En todos los casos, se sugiere la adopción de una estrategia de lenguaje claro y lectura fácil que contribuya a acercar el mensaje a la mayor cantidad de público destinatario posible.

- Considerando que la evidencia muestra que **ciertos grupos sociales están más expuestos a la informalidad laboral** que otros —como los trabajadores jóvenes, mayores, migrantes y aquellos con baja calificación—, se sugiere **diseñar estrategias con foco específico en estos segmentos**. Del lado de los empleadores, podría evaluarse la implementación de incentivos o beneficios diferenciados para quienes formalicen la contratación de personas pertenecientes a estos grupos, tal como reducciones en costos de registro o facilidades administrativas. Del lado de los trabajadores, por ejemplo, está ampliamente demostrado que mayores niveles educativos se asocian con una mayor probabilidad de inserción en empleos formales. Por ello, promover el desarrollo de habilidades y la formación continua resulta clave para mejorar su acceso a empleos de calidad. En la misma línea, se podrían fortalecer los mecanismos de certificación de competencias laborales —adquiridas tanto formal como informalmente— con el objetivo de facilitar el acceso al empleo formal y de calidad a aquellos grupos que encuentran mayores dificultades para ello.
- Dada la agudización, en la informalidad, de la ya alta siniestralidad registrada en el sector, se sugiere implementar un **Plan Integral de Formación y Sensibilización sobre SST** en la construcción, destinado a **promover una cultura de la prevención** en trabajadores y empleadores, sobre la base del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre SST en la construcción de la OIT. Su implementación efectiva requerirá de los esfuerzos combinados y coordinados del Estado, las organizaciones de trabajadores y las de empleadores. Asimismo, dada la relación que parece existir entre ejercicio de una masculinidad basada en una performance de fuerza y resistencia física emplazada en una “cultura del aguante”, resulta menester incluir una perspectiva de género de forma transversal. “Eso es fundamental, o mantener o profundizar las cuestiones de capacitación y de difusión de la cultura de la prevención en la actividad de la construcción. Esa es una mejora permanente que no hay que abandonar nunca”, sostuvo un representante de una institución gubernamental en línea con esta recomendación.
- En materia de política social se propone **revisar los requisitos establecidos para constituirse como beneficiario de transferencias de ingresos**, conforme se ha comprobado que asociarlos a la condición de desocupación o de informalidad laboral puede desincentivar el trabajo registrado. Incluso, dadas las características particulares de la construcción —como su carácter temporal—, esta podría ser exceptuada de esos requisitos, como en algunos casos lo es el trabajo en casas particulares, donde también se registra gran prevalencia de informalidad.
- Atendiendo a que la informalidad suele concentrarse en obras pequeñas y poco visibles, resulta necesario **repensar creativamente las acciones de fiscalización y control con la finalidad de mejorar la detección de obras no declaradas y/o con trabajo informal, apelando a una “inteligencia inspectiva”** que contribuya a maximizar los recursos. Esta iniciativa se asienta en un criterio operativo claro: “somos pocos, en lugar de ir a cualquier sitio, vamos a intentar ir allá donde hay indicios o nichos de incumplimiento o nichos de informalidad”, como sostuvo una experta de la OIT.
 - En línea con ello, algunos entrevistados sugieren basarse en indicios que permitan presumir la existencia, por ejemplo, de obras de refacción o ampliación de viviendas —como podrían ser un “volquete en la vereda o un metro cuadrado de arena”—, para intimar a los propietarios. Un representante de una organización de trabajadores lo expresaba de la siguiente manera: “No voy a entrar a tu domicilio. Pero te advierto (...) Digo: “Señor, explíqueme qué está haciendo, explíqueme”. Porque ahí, por un lado la presunción, pero por otro lado, la sensación de riesgo, hace que la gente ordene. “Che, no quiero tener problemas.”
 - Explorar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en tanto aliadas para mejorar la fiscalización y control de obras, considerando que “físicamente es imposible mandar a un inspector a recorrer todo el país para ver obras”, como sostuvo un entrevistado de una institución gubernamental. Algunos entrevistados, por ejemplo, señalan el potencial de uso de drones en las tareas de fiscalización y control: “Para mí la innovación tecnológica (...) es fundamental. (...) Una obra la mirás mucho mejor con un dron o por lo menos con un dron podés ver 10 horas en no sé, en media hora, imaginátele hacerlo de manera convencional, digamos”, institución gubernamental.
- Se sugiere sopesar la posibilidad de **reforzar las sanciones/penalidades**, al menos en algunos casos puntuales de mayor grado de incumplimiento, a los fines de desincentivar la informalidad. Algunos

entrevistados han sugerido elevar el costo de las multas, suspender pagos cuando se trata de obra pública, quitar —al menos temporalmente— del registro de IERIC a aquellas empresas que incumplen e inhabilitar de forma temporal a los profesionales implicados. Conforme a lo señalado por varios entrevistados, los costos de la informalidad deben ser notablemente superiores a los de la formalidad.

“En tanto y en cuanto yo pueda ganar tiempo en la discusión de si tengo o no los trabajadores en blanco, no voy a poder combatir la informalidad. En cambio, yo te digo, si te cazo una vez a vos, empresario (...) te inhabilito tres años y al profesional le saco la matrícula 1 año y la informalidad decrece automáticamente”.

Representante de una institución pública

- Dada la escasa disponibilidad de información estadística que permita caracterizar la informalidad en el sector, se recomienda **fortalecer la producción, análisis y difusión de datos oficiales y garantizar mediciones periódicas**. En este sentido, se podría realizar una nueva onda de la ECETSS e incluir un módulo sobre este sector, y/o llevar a cabo una encuesta específicamente destinada a conocer la magnitud y composición de la informalidad en aquellas actividades en las que se registra una mayor prevalencia (incluida la construcción). Disponer de datos actualizados fiables, oportunos y de calidad (OIT 2025c) es fundamental para monitorear la problemática, evaluar la efectividad de las políticas y los programas implementados, e identificar avances y retrocesos en el proceso hacia la formalización de la economía. Asimismo, resulta clave promover instancias de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre regiones, países y actores clave involucrados en el sector, que permitan enriquecer el diseño e implementación de estrategias y fortalecer las capacidades para producir y utilizar evidencia empírica en la formulación de políticas.
- Vinculado al punto anterior, y de forma complementaria al diagnóstico que aquí se ha presentado, resultaría beneficioso llevar adelante un **estudio cuyo objetivo consista en recuperar las experiencias, creencias y normas sociales que incentivan la informalidad, que tenga por unidades de análisis a clientes/comitentes, empleadores y trabajadores**.

► Iniciativas de incentivo a la formalización en Argentina

Políticas públicas de fiscalización laboral

► a) Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)³²

Su foco está puesto en la inspección de la seguridad social. Requiere de la acción coordinada entre la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (STEySS), la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con intervención del Consejo Federal del Trabajo (CFT), dependiente del STEySS. Su ejecución operativa se realiza de forma descentralizada, por medio de las agencias territoriales (AT) de la Secretaría y la Dirección de Inspección Federal (DIF) con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Plan promueve el empleo registrado y el trabajo decente; fortalece la fiscalización mediante inspecciones laborales; lleva adelante campañas de concientización a nivel nacional.

► b) Competencia Federal³³

Se focaliza en la inspección del trabajo y, con ello, tiene por finalidad verificar las condiciones laborales y la protección de los trabajadores —incluido el cumplimiento de disposiciones sobre

³² Más información: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/pnrt>

³³ Más información: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/competencia-laboral>

seguridad e higiene, y protección de riesgos del trabajo—. Es de carácter local y se basa en el principio de cooperación: enmarcados en un sistema federal, cada jurisdicción cuenta con una instancia administrativa propia con funciones inherentes a los servicios de inspección del trabajo que depende del poder ejecutivo provincial.

Dos herramientas de estímulo al trabajo formal y sanción del incumplimiento establecidas por la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (2014)

- **a) Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)**, al cual ingresan quienes poseen una sanción firme y al hacerlo quedan impedidos de acceder a programas e incentivos estatales.
- **b) Regímenes Especiales de Promoción del Empleo Registrado**, los cuales establecen beneficios para empleadores que promuevan el trabajo registrado, incluyendo reducciones en las contribuciones patronales para microempleadores y empresas de hasta 80 trabajadores.

Operativos de inspección focalizados en la construcción

Durante el 2024, la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) fortaleció los controles en el sector de la construcción con la finalidad de combatir la informalidad laboral. En los controles realizados a más de 160 obras de todo el país se identificó inconsistencias en más del 60 por ciento del personal relevado. De las irregularidades detectadas, el 45 por ciento de los trabajadores no se encontraba declarado, 24 por ciento no tenían el alta laboral y el 29 por ciento manifestó cobrar salarios superiores a los informados por los empleadores, es decir que percibían alguna suma de manera informal. En ese sentido, el 2 por ciento de ellos declaró que ni siquiera tenía su CUIL activado, lo que implica que ningún empleador los había registrado a lo largo de toda su vida laboral³⁴.

Herramientas tecnológicas para la fiscalización laboral

► **a) “Inspector Digital” (INDI)**

A través del acceso a las bases de datos de la seguridad social (ANSES y ARCA) permite a los inspectores laborales identificar en tiempo real a trabajadores y empleadores, verificar historial, detectar irregularidades y aplicar sanciones, automatizando y centralizando todo el proceso de fiscalización. Aporta beneficios en términos de transparencia, celeridad y reducción de tiempos procesales para favorecer la regularización. En palabras de un entrevistado, “se verifica un cambio positivo respecto al uso de estas nuevas tecnologías, que han agilizado y simplificado los procedimientos de control”.

► **b) Proyecto Drones**

En 2023 la OIT Argentina capacitó y contribuyó a la obtención de licencias para que funcionarios públicos puedan utilizar drones para la fiscalización laboral. Los mismos transmiten imágenes y coordenadas, ayudando a los inspectores en las tareas de planificación de los establecimientos a fiscalizar y aportando efectividad y transparencia al proceso (OIT 2025e).

³⁴ Más información puede encontrarse en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-afip-fortalece-controles-en-el-sector-de-la-construccion-para-combatir-informalidad>

► Iniciativas de incentivo a la formalización en Argentina

Iniciativas innovadoras implementadas en otros países para combatir la informalidad y promover transiciones hacia la formalidad³⁵

- En **República Dominicana** se conformó un consejo tripartito liderado por el Ministerio de Trabajo para impulsar estrategias de transición hacia la economía formal, basadas en la Recomendación 204 de la OIT. Experiencias similares se desarrollaron en Costa Rica, Grecia, Nepal y Sudáfrica, aprovechando mecanismos tripartitos ya existentes (OIT 2025a).
- **India** implementó un plan de incentivos para fomentar el empleo formal, otorgando subvenciones a empleadores que contraten jóvenes y trabajadores que ingresan por primera vez al mercado laboral (OIT 2025a).
- **Brasil** implementó un enfoque de formalización segmentado que distingue entre tipos de trabajadores y empresas según su capacidad económica. A través del programa Simples Nacional, micro y pequeñas empresas acceden a una declaración impositiva simplificada y están exentas de cargas sociales adicionales. Además, existe un régimen aún más accesible para microemprendedores autónomos (IME), con una cuota fija mensual y acceso a protección social. Este modelo está destinado a trabajadores y empresas informales con una capacidad económica limitada, por lo que excluye a profesionales con mayor capacidad contributiva, promoviendo así una formalización más equitativa (IOE 2024).
- El reconocimiento de competencias constituye una estrategia clave para facilitar el acceso a empleo formal y de calidad. Las iniciativas existentes en esta materia se han focalizado especialmente en trabajadores migrantes y refugiados. En **Colombia**, el Servicio Público de Empleo orienta a estas poblaciones hacia entidades que validan su experiencia. En **Jordania**, un proyecto financiado por los Estados Unidos y la Unión Europea permitió a jordanos y no jordanos —especial a refugiados sirios— obtener licencias profesionales y permisos de trabajo mediante un sistema que ofrecía formación complementaria y mentorías, antes de una instancia de evaluación basado en desempeño (2025a).
- Los enfoques innovadores contra la informalidad destacan la importancia de alianzas con organizaciones empresariales que por su conocimiento del sector pueden capacitar, asesorar y fomentar la formalización, tanto directamente como a través de sus redes de proveedores. Ejemplos concretos incluyen a **Nigeria**, donde se mejoró el cumplimiento del IVA en el sector informal; a **Indonesia**, que vinculó pequeñas empresas con grandes firmas; y a **México**, donde se entregaron tablets, terminales de pago e *internet* gratuito a pymes, junto con asistencia técnica. Esta última medida facilitó el cumplimiento fiscal y permitió que miles de trabajadores y empresas ingresaran al circuito formal (IOE 2024).
- Las encuestas y censos empresariales son herramientas clave para acompañar y monitorear la transición hacia la formalidad, si bien estas suelen ser poco frecuentes. En América Latina, algunos países —entre los que se encuentran **Chile**, **Colombia** y **México**— han desarrollado encuestas específicas para microempresas y unidades económicas informales, dada su alta prevalencia en la economía informal (OIT 2025a).

³⁵ Resulta importante remarcar que las medidas recuperadas a nivel internacional no necesariamente han sido diseñadas o implementadas exclusivamente en el sector de la construcción. Asimismo, distan de ofrecer un compendio exhaustivo de prácticas y de conformar una selección de iniciativas directamente aplicables al contexto local. Estas se recuperan solo a modo ilustrativo de la diversidad de abordajes que están siendo actualmente implementados para reducir la informalidad en la construcción o en sectores afines, a los únicos fines de que puedan funcionar como disparadores de diálogos y esfuerzos de política en clave local.

- Algunos países han comenzado a implementar estrategias innovadoras de inspección orientadas a abordar los desafíos específicos que presenta la economía informal. Estas medidas buscan superar los límites tradicionales de fiscalización, especialmente en sectores con alta informalidad y difícil acceso. Por ejemplo, en **Chile**, en lo que refiere al sector de empleadas de casas particulares, la Dirección del Trabajo puede solicitar permiso para acceder a un hogar a fin de verificar el cumplimiento de las normativas del sector. Si se niega el acceso, el empleador debe comparecer ante la Inspección del Trabajo y puede ser objeto de multas por incumplimiento. Esta estrategia también ha sido eficaz en otros países como **Uruguay** (OIT 2025a).



► 5. Bibliografía

Acero Ramírez, B. A. y González Álvarez, Y. C. 2022. "Diseño de una estrategia de comunicación del riesgo en salud para trabajadores informales del sector de la construcción, involucrados en la sustitución de asbesto instalado en Colombia". Tesis doctoral, Fundación Universitaria Juan N. Corpas.

Ahmed, I., Shaukat, M. Z., Usman, A., Nawaz, M. M. y Nazir, M. S. 2018. "Occupational health and safety issues in the informal economic segment of Pakistan: a survey of construction sites". *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 24(2), 240-250.

Alcántara Ramírez, M. R. 2020. "Estrategias en la seguridad ocupacional para la prevención de riesgos en el sector construcción y sus efectos en la producción". Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal.

Cañapatana Castillo, W. y Quipe Flores, D. 2020. "Factores determinantes del empleo informal en la región Moquegua". *Véritas*, 21(1), 39-44.

Capurro, A., Harguindeguy, S., Rego, S. y Rubinstein da Silva, E. 2018. *Estudio de género en la industria de la construcción en Uruguay: Sector vial*.

Carvajal Calderón, A., Cárdenas Hernández, L. y Estrada Cañas, I. 2017. "Determinantes socioeconómicos de la informalidad laboral y el subempleo en el área metropolitana de Bucaramanga, Colombia". *Equidad & Desarrollo*, (29), 53-82.

Castillo Burbano, A. y Castillo Jiménez, Á. 2024. "Caracterización de los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en empresas Mipymes del sector de la construcción, registrados en la Cámara de Comercio de Tuluá, Valle del Cauca". Tesis de Licenciatura, Facultad de Ingeniería, Unidad Central del Valle del Cauca.

Ceballos Angulo, M. y Montoya, L. 2019. Análisis de la Accesibilidad al Sistema General de Riesgos Laborales en los Trabajadores Informales de la Construcción. Tesis de grado, Facultad de Educación Virtual y a Distancia, Institución Universitaria Antonio José Camacho.

Del Águila, Á. 2017. "Riesgo y género en las obras: el caso de los trabajadores de la construcción del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina". *Revista latinoamericana de antropología del trabajo*, Primer semestre (1), 1-22.

Deleen, Linda. 2015. *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. OIT: Santiago de Chile.

EDIL. 2024. "Informe panorama del empleo asalariado informal y la pobreza laboral".

FAEC (Foro de Análisis Económico de la Construcción). 2022. "El empleo en la construcción en Argentina en 2021".

Garay Ramírez, N. A. 2023. "Factores de Riesgo Laboral en Trabajadores Informales de la Construcción en el Municipio de Sopó". Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Empresariales, Corporación Universitaria Minuto de Dios.

Hernández, J. y Neves dos Santos, J. 2020. "Análisis y clasificación iberoamericana de la accidentalidad laboral en la industria de la construcción civil". *Revista ingeniería de construcción*, 35(2), 135-147.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina). 2018. *Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO)*.

IOE (International Organisation of Employers). 2024. “Enfoques innovadores y buenas prácticas para impulsar la formalización, Revisión de Políticas”.

Jaafar, M. H., Arifin, K., Aiyub, K., Razman, M. R., Ishak, M. I. S. y Samsurijan, M. S. 2018. “Occupational safety and health management in the construction industry: a review”. *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 24(4), 493-506.

Jones, Ingrid. 2023. “Seis medidas para disminuir la informalidad laboral en Chile”. *Serie Informe Económico*, (312). LyD: Libertad y Desarrollo.

Messina, G. 2015. “El trabajo migrante en la industria de la construcción: una relación marcada por la heterogeneidad estructural. (Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales)”.

Ministerio de Economía e INDEC. 2025. “Mercado de trabajo. Indicadores de informalidad laboral (EPH)”. *Informes Técnicos. Trabajo e ingresos*, Vol. 9, n° 5.

Morales, K., Pacheco, G. y Viera, L. P. 2021. “Accidentabilidad laboral en el sector de la construcción: Ecuador, período 2016-2019”. *Ingenio*, 4 (2), 35-45.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). s/f. *Diagnóstico de la informalidad: Nota metodológica*.

———.2015. Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

———.2018. *Mujeres y hombres en la economía informal. Un panorama estadístico*.

———.2021a. *El impacto de la COVID-19 en el sector de la construcción*.

———.2021b. *Enterprise Formalization: An Introduction*, Thematic Brief 1.

———.2022. *Seguridad y salud en la construcción: Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*, Edición Revisada.

———.2023a. *A call for safer and healthier working environments*.

———.2023b. *Convenios fundamentales sobre seguridad y salud en el trabajo. Visión general del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)*.

———.2023c. *Panorama Laboral 2022 para América Latina y el Caribe*.

———.2023d. *Resolution I. Resolution concerning statistics on the informal economy*. 21st International Conference of Labour Statisticians. Geneva.

———.2023e. *Resultado de la Discusión Recurrente sobre la Protección de los Trabajadores*. Actas, Conferencia Internacional del Trabajo – 111.a reunión.

———.2025a. *Enfoques innovadores para abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 113.ª reunión.

———.2025b. *Panorama Laboral 2024 para América Latina y el Caribe*.

———.2025c. *Resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo - 113.ª reunión.

———.2025d. *Seguridad y salud en el trabajo con perspectiva de género. Desafíos y avances en Iberoamérica*.

———.2025e. *Trabajo decente y fiscalización: Aportes de la OIT Argentina para fortalecer la inspección y la fiscalización*, Nota de la OIT.

Ortega, D. G. V., Bolaños, N. F. G., Martínez, J. X. C. y Mora, J. M. B. 2023. "La seguridad y salud en el trabajo en el sector de la construcción: una revisión de literatura". *Aglala*, 14(2), 1-25.

Oviedo-Quiñonez, R. B., Defranc-Balanzategui, P. O. y Otero-Gorotiza, T. V. 2018. "Seguridad y salud laboral: una revisión en el contexto actual, a propósito de la nueva ISO 45.001". *Dominio de las Ciencias*, 4(2), 239-256.

Roa Sepúlveda, A. J., Garrido Atuesta, G. J., Chavarro Jiménez, C. A. y Cortes Arteaga, J. M. 2023. "Cómo contribuye el exceso de confianza en la accidentalidad laboral en el sector de la construcción en Colombia dentro del periodo del 2013 al 2023" (Disertación doctoral, Corporación Universitaria Minuto de Dios).

Salanova Soria, M., Martínez Martínez, I. M. y Lorente Prieto, L. 2011. "La relación entre el exceso de confianza y los accidentes laborales en trabajadores de la construcción: un estudio cualitativo". *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, 86, 8-13.

Sánchez, F. A. S., Peláez, G. I. C. y Alís, J. C. 2017. "Occupational safety and health in construction: a review of applications and trends". *Industrial health*, 55(3), 210-218.

Setrini, G., Parra, C., Ríos, M., Hernández Rivas, G., Ovando, F., Montanía, C., Recalde, M. y Morínigo, G. 2021. "Muros informales: Diagnóstico del empleo informal en la cadena de la Construcción del Área Metropolitana de Asunción. Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo en Paraguay (LabMTESS)". PNUD.

Sosa, M. 2015. "La industria de la construcción (2003-2014)". *Revista Realidad Económica del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)*, (293), 1-17.

Zoomadoras y Grow 2025. "¿Cómo lograr un mundo laboral con mujeres? El caso de la Construcción".

