

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



El trabajo entre el cambio tecnológico y la acción cooperativa

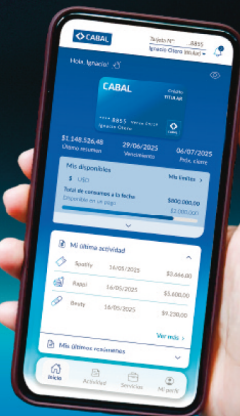
Nos app-tualizamos!

Nueva versión de
nuestra app **CABAL**

Más rápida, fácil y segura.



Descargala  . Usala  . Calificala .



Comprender la realidad
para transformarla.



La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal ojs.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 381 · AÑO 56

1º DE JULIO AL 15 DE AGOSTO DE 2026

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Gestión editorial</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Administración</i>	GRACIELA VENTURA
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	MAXI SENKIW
<i>Asistencia general</i>	JULIA SEGRE MATURANO
<i>Ilustración</i>	MAGALÚ
<i>Corrección</i>	FLORENCIA PILUSO
<i>Traducción</i>	MELANIE YALAZA

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

MIEMBROS

ALFREDO T. GARCÍA	Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltda. y docente de posgrado en UBA - Argentina.
ALICIA GIRÓN	Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
CARLOS LEÓN	Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.
CARLOS VILAS	Universidad Nacional de Lanús - Argentina.
DINA FOGUELMAN	Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.
ENRIQUE ARCEO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
FERNANDO PORTA	Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
GIANCARLO DELGADO RAMOS	Universidad Nacional Autónoma de México - México.
JUAN SANTARCÁNGELO	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
KARINA FORCINITO	Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
MABEL MANZANAL	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
MARTÍN SCHORR	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
OSCAR UGARTECHE	Universidad Nacional Autónoma de México - México.
PABLO IMEN	Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.
RAMIRO BERTONI	Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
ROBERTO GÓMEZ †	Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.
SILVIA BERGER	Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.
SILVIA GORENSTEIN	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTE HONORARIO ALEJANDRO ROFMAN

COMISIÓN DIRECTIVA
Presidenta: **MARISA DUARTE**
Vicepresidente: **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**
Prosecretario: **RAMIRO BERTONI**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **ALEXANDER KODRIC**

VOCALES TITULARES
JOSÉ MARÍA CARDO KARINA FORCINITO
PAULA MOSESSO GUIDO PRIVIDERA
NICOLÁS DVOSKIN CECILIA VITTO
MIRTA LEDA QUILES ELSA CIMILLO

VOCALES SUPLENTE
FEDERICO NACIF ARIEL SLIPAK
ROBERTO ADARO FLORA LOSADA
ROBERTO GÓMEZ PABLO MÍGUEZ

REVISORAS DE CUENTAS
NORMA BEATRIZ PENAS
GABRIELA VITOLA



Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
msenkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

TRABAJO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES

Participación de las y los trabajadores en la incorporación del cambio tecnológico _____ 9 a 44
Mariana González, Juan M. Graña y Matías Maito

COOPERATIVAS

Estrategias de reconocimiento y protección social en cooperativas de trabajo del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires _____ 45 a 78
Sandra Sterling Plazas y Paula Cecilia Rosa

MERCADO DE TRABAJO COMPARADO

Covid-19: crisis y recuperación del mercado de trabajo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México _____ 79 a 124
Ana Laura Fernández, Nahuel Mura y Ayelén Mendive

ECONOMÍA POLÍTICA Y URBANA

Privatización de tierras públicas, financiarización inmobiliaria e inversores institucionales. Un estudio de caso, 2015-2023 _____ 125 a 160
Francisco D'Alessio

Sumario _____ 162 a 165



www.iade.org.ar
comprender la realidad para transformarla

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





**realidad
económica**

Nº 381 AÑO 56

1º de julio al 15 de agosto de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 44

TRABAJO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES

Participación de las y los trabajadores en la incorporación del cambio tecnológico

Mariana González,* Juan M. Graña** y Matías Maito***

* Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Tucumán 1966 (C1050AAN), CABA, Argentina, marianagonzalez@gmail.com.

** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET en el Centro de Estudios Económicos del Desarrollo de la Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (CEED-EIDAES-UNSAM), Campus Miguelete, Av. 25 de Mayo 1021 (B1650), San Martín, PBA, Argentina, jgrana@unsam.edu.ar.

*** Magíster en Sociología Económica (EIDAES-UNSAM). Investigador asociado del Programa de Capacitación y Estudios sobre Trabajo y Desarrollo (CETyD) en la EIDAES-UNSAM, Campus Miguelete, Av. 25 de Mayo 1021 (B1650), San Martín, PBA, Argentina, matiasmaito@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



Resumen

En el artículo se analiza cómo la participación de las y los trabajadores, a través de los sindicatos u otras formas, puede influir en la incorporación del cambio tecnológico en la industria manufacturera, particularmente en la metalmecánica. A través de un análisis conceptual y comparativo de experiencias en Europa y América Latina, se destaca que los marcos institucionales, la negociación colectiva y la intervención de las y los trabajadores inciden en la forma, ritmo y consecuencias de la adopción tecnológica. Esa participación puede mitigar riesgos y potenciar beneficios del cambio tecnológico.

Palabras clave: Cambio tecnológico – Participación de los trabajadores – Industria 4.0 – Negociación colectiva – Industria manufacturera

Abstract

Worker participation in the adoption of technological change

This article analyzes how worker participation, through trade unions or other mechanisms, can influence the adoption of technological change in the manufacturing industry, with a particular focus on the metalworking sector. Through a conceptual and comparative analysis of experiences in Europe and Latin America, the study highlights how institutional frameworks, collective bargaining, and worker intervention shape the form, pace, and consequences of technological adoption. Such participation can mitigate the risks and enhance the benefits associated with technological change.

Keywords: Technological change – Worker participation – Industry 4.0 – Collective bargaining – Manufacturing industry

Introducción

Los efectos del cambio tecnológico sobre la organización del trabajo, así como sobre la cantidad y condiciones de los empleos, han sido históricamente abordados desde diferentes disciplinas a lo largo de las varias oleadas en las que el tema ha tomado relevancia. Con el surgimiento de la llamada “Industria 4.0” y la inteligencia artificial este debate vuelve a ocurrir.

El paquete tecnológico actual refiere a la incorporación de tecnologías vinculadas a la Inteligencia artificial (IA) y la *big data* (datos a gran escala), así como al internet de las cosas y la automatización -sea de manera digital por algoritmos o de forma física, como en la robotización-, de manera de avanzar progresivamente hacia la integración de los ámbitos físicos y digitales en la producción manufacturera.

Desde la economía laboral, dos aproximaciones se han desarrollado para entender sus impactos. Por un lado, el enfoque de “sesgo de calificación” (conocido como *skill-biased technical change* (SBTC)) sugiere que la tecnología posee, desde los años 1970, un sesgo que la hace complementaria a la elevada calificación, lo que ha implicado un desplazamiento relativo de la demanda hacia trabajadores con esas características. Por esto, se ha producido desde entonces un crecimiento de la ocupación y de las remuneraciones de ese tipo de empleos y una caída en los de baja calificación (Caselli, 1999; Acemoglu, 2002a, 2002b). En cambio, el enfoque de “tareas” (*routine-biased technical change* (RBTC)) sostiene que la incorporación de tecnología no afecta los puestos de trabajo en su unidad, sino ciertas tareas que los componen; de modo que crecen relativamente las tareas difícilmente automatizables -aquellas llamadas “no rutinarias”- y, por ende, los empleos donde estas son centrales. Esos puestos de trabajo con tareas “no rutinarias” se encuentran en ambos polos de la distribución salarial, al menos en los países de altos ingresos (Autor, 2015; Goos y Manning, 2007).

En ese marco, hace más de una década Frey y Osborne (2013) propusieron cuantificar la probabilidad de automatizar las ocupaciones del mercado de trabajo de Estados Unidos, reemplazando el trabajo humano. De acuerdo con los autores, el 47% de las ocupaciones se enfrentaba a un riesgo alto de ser automatizado “en la siguiente década o dos”.¹ Numerosos trabajos han aplicado esta misma metodología en los países periféricos, encontrando que el porcentaje de empleo con alto riesgo de automatización está siempre por encima del 50% (Fernández Franco y Graña, 2024).²

Más allá de estos ejercicios, lo cierto es que durante los últimos años los mercados laborales no han sufrido un impacto tan grande, ni el desempleo se ha elevado significativamente como consecuencia de estos procesos. En este sentido, una crítica generalizada a estos enfoques es que no consideran otros factores relevantes en la adopción de tecnología -como la ecuación de costos que relaciona al trabajo con las maquinarias- ni las capacidades de adopción de las empresas (Fernández Franco y Graña, 2021; Grigera y Nava, 2021). Asimismo, debe considerarse que, incluso si el cambio tecnológico se generaliza e implica saltos de productividad y reducción de empleo en determinados sectores, ese mismo incremento en la productividad puede aumentar el empleo en los demás sectores, como un efecto indirecto a través del impacto en los sectores relacionados y en la demanda agregada (Autor y Salomons, 2018).

Tampoco aparece destacado -y es el centro de este artículo- que, además de las empresas, en el proceso de adopción de tecnología tienen un rol relevante las y los

¹ La metodología para llegar a esta conclusión implicó clasificar cada una de las ocupaciones incluidas en los descriptores de ocupaciones en automatizables o no. Este resultado fue criticado, entre otros, por Arntz, Gregory y Zierahn (2020) quienes, en lugar de usar descriptores de ocupaciones, se basaron en lo que los individuos dicen que hacen en sus puestos. El resultado cambia dramáticamente: un 9% de las ocupaciones de Estados Unidos tiene una probabilidad alta de ser automatizada.

² Algunas publicaciones más recientes se enfocan específicamente en los efectos de las tecnologías basadas en IA en el mercado de trabajo, con conclusiones también alarmantes. Eloundou et al. (2023) encuentran que el 19% de los puestos de trabajo tiene al menos la mitad de las tareas en riesgo debido a la potencia de ChatGPT y las tecnologías afines. Más aún, en un informe de Goldman Sachs Economics Research, una de cada cuatro tareas actuales puede ser automatizada con IA. De su estimación se desprende que dos terceras partes de las ocupaciones de Estados Unidos están expuestas a la automatización en algún grado (Briggs y Kodnani, 2023).

trabajadores (y sus organizaciones) y el Estado, a través de las regulaciones laborales u otras políticas.

En este marco, en el presente artículo se busca mostrar la importancia que pueden tener los mecanismos de participación laboral (sean sindicales o no) para orientar el patrón de incorporación tecnológica. Para alcanzar este propósito, se sistematizan primero las diferentes posturas teóricas o conceptuales en torno a esta cuestión para luego reseñar una serie de estudios referidos al rol de la participación de las y los trabajadores ante procesos de cambios tecnológicos, fundamentalmente vinculados con la Industria 4.0, en contextos institucionales diferentes. La mayor parte de estos estudios está referida a la industria y, más concretamente, a la industria metalúrgica, e incluyen distintos niveles de análisis (sectoriales o de empresas específicas); el relevamiento abarcó a países de Europa (Alemania, Noruega, Suecia, Italia, España y Reino Unido) y América Latina (Argentina, Brasil y México). A partir de la comparación de casos concretos, lo que interesa destacar es que las instancias de participación pueden jugar un rol clave en qué, cómo y en qué plazos se incorpora la tecnología, y en cuáles son sus efectos.

En lo que sigue, el artículo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se sintetizan las principales discusiones conceptuales en torno a la participación de las y los trabajadores en los procesos de incorporación de tecnología y se presentan los mecanismos concretos a través de los que esta participación tiene lugar. Luego se reseña un conjunto de experiencias recientes en distintos países de Europa y de América Latina, destacando el contexto de esos procesos de incorporación y sus consecuencias. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales sobre el rol que puede caberle a las y los trabajadores en la adopción de tecnología y los efectos diferenciales que esta participación puede implicar.

Debates sobre la participación de las y los trabajadores

El término “participación” no tiene un significado único y claro y su uso difiere entre países. Es una categoría amplia y compleja, que incluye técnicas y conceptos regulatorios numerosos y diversos, a través de los cuales “los trabajadores –

principalmente mediante sus representantes colectivos– pretenden influenciar ciertas decisiones tomadas por las empresas (...) y pueden compartir algunas de las consecuencias económicas y financieras de estas decisiones” (Arrigo y Casale, 2010: 4).

Wilkinson *et al.* (2010) distinguen entre grado o nivel de influencia en decisiones (desde información, comunicación, consulta, codeterminación, control); nivel en el que se participa (puesto, departamento, establecimiento, etc.); rango de temas (triviales a estratégicos) y forma (participación directa, negociación colectiva,³ participación inducida por los empresarios por fuera de los sindicatos, trabajadores directores o dueños -cooperativas-, participación por vías alternativas a los sindicatos, *work councils* (comités de empresa o consejo de trabajadores/obreros), accionistas, participación financiera, etc.).

En los debates actuales, la participación suele ser valorada desde distintas ópticas, incluso antagónicas.⁴ Puede ser pensada como un mecanismo para defender los intereses de las y los trabajadores en los lugares de trabajo. O también como una herramienta para mejorar el rendimiento de las empresas, al fortalecer el compromiso de sus empleados, mejorar su productividad, aprovechar sus conocimientos para optimizar los procesos y los productos y disminuir el ausentismo. A su vez, por oposición a los juegos de suma cero, la participación puede implicar un crecimiento

³ Algunos autores hacen una diferenciación teórica entre participación y negociación colectiva. “Se supone que la participación surge y funciona a través de la idea de colaboración entre las partes para lograr lo que tienden a ser metas compartidas. La negociación, por otro lado, se supone, al menos en principio, que implica un conflicto (o antítesis estructural) de intereses” (Arrigo y Casale, 2010: 24). A su vez, se mantiene a veces dicha distinción porque hay marcos institucionales que así lo hacen explícitamente, como el alemán, donde legalmente se separan el ámbito de la negociación colectiva y el de la coestión o codeterminación. Pero, incluso en este tipo de experiencias nacionales, los mecanismos de participación y de negociación se vinculan y la distinción no necesariamente se condice con las experiencias reales.

⁴ Durante las últimas décadas, las concepciones hegemónicas sobre la participación fueron modificándose. En la década de 1970 era concebida mayoritariamente como un ejercicio democrático, como una necesaria extensión de la ciudadanía en el interior de los lugares de trabajo. Ese enfoque perdió fuerza durante los ochenta y los noventa, cuando fue reemplazado por una mirada centrada en los intereses gerenciales, en la búsqueda de precisar los modos a través de los cuales los trabajadores pueden incrementar su nivel de compromiso con las metas de la empresa para mejorar la competitividad.

de los recursos a repartir entre capital y trabajo, así como también puede canalizar disensos entre las partes y evitar la escalada de conflictos (Kraft, Stank y Dewenter, 2009; Wilkinson *et al.*, 2010; Arrigo y Casale, 2010; Pries, 2019).

Por oposición, es posible identificar miradas escépticas sobre la participación. Desde una óptica empresaria, estos mecanismos podrían conspirar contra la necesaria flexibilidad que buscan las empresas en contextos en los que tienen que lidiar con circunstancias cambiantes y volátiles; podrían conducir a la adopción de decisiones subóptimas o contraproducentes, centradas en la satisfacción de intereses particulares y/o podrían también generar costos adicionales e innecesarios, que afecten la competitividad (Marsden y Canibaño, 2010; Berger, Pries y Wannöf, 2019a).

Estas prácticas también pueden ser percibidas como una amenaza para las y los trabajadores y, en particular, para los sindicatos, debido a que pueden promover una descentralización de la negociación colectiva, abrir canales de negociación por fuera de los sindicatos, desafiando su representación y habilitando potencialmente una negociación entre actores más desiguales, y/o comprometerlos en decisiones que deberían ser potestad exclusiva de las empresas.⁵

Entre las miradas escépticas, otras interpretan los mecanismos de participación como una “ilusión de empoderamiento de los trabajadores”, al considerar que presentan el proceso de toma de decisiones en el interior de las empresas como si fueran guiadas por su consenso e involucramiento, cuando en realidad se mantienen las jerarquías y las responsabilidades tradicionales y se “manipula” la intervención de los empleados únicamente para reducir costos y aportar soluciones productivas, pero no para mejorar sus ingresos y condiciones laborales (Jones, Latham y Betta, 2013). En este sentido, el impulso a la participación por parte de las empresas puede ser visto como parte de una estrategia del capital cuyo objetivo es que las y los trabajadores se dispongan a “pensar para y como el capital”, de modo que

⁵ “No necesitamos codeterminación porque, si la dirección comete un error, ese debe ser únicamente un error de la dirección. No debería ser un error del sindicato y de la dirección” (activista del sindicato metalúrgico de Sudáfrica NUMSA, citado en Berger, Pries y Wannöf, 2019b: 611)).

acepten las prácticas de flexibilización, se involucren en la reducción de costos y maximicen la productividad laboral (Álvarez Newman, 2018: 316).

Recientemente, los desafíos en torno a la introducción de la inteligencia artificial revitalizaron estos debates. Distintos análisis identificaron el rol que cumplen los mecanismos de participación en la configuración de la gestión algorítmica; en la promoción de enfoques de “vía alta”, tendientes a reemplazar en lugar de desplazar trabajadores; en la posibilidad de combinar los objetivos de mejorar la calidad del trabajo e incrementar la productividad y en el mejoramiento de la salud y la seguridad en el trabajo, entre otros temas (Collins y Atkinson, 2023; Doellgast *et al.*, 2023, 2025; Milanez, 2025; OIT, 2025). En definitiva, la participación de las y los trabajadores puede materializarse de diferentes modos, por diversos canales y con distintas intensidades. La naturaleza de estos mecanismos ha suscitado distintos debates y miradas contrastantes, que dan cuenta de su complejidad y diversidad. Como hipótesis de trabajo, se concibe en este documento como un fenómeno multidimensional y diverso, cuya naturaleza y configuración específica dependen del entramado institucional y de las relaciones entre los actores que caracterizan a una determinada realidad. Asimismo, se la considera como un mecanismo relevante a considerar en una estrategia de adopción de tecnología y distribución de beneficios, con un elevado potencial para mejorar tanto el bienestar de las y los trabajadores como el desempeño de las empresas.

Resultados de estudios empíricos sobre la relación entre la participación de las y los trabajadores y la adopción tecnológica

El objetivo de la presente sección es presentar casos concretos en los cuales las y los trabajadores han participado de diferentes formas ante procesos de adopción tecnológica -principalmente en la actividad industrial y en el subsector de la metalmecánica- y analizar sus contextos y consecuencias.

Para esto, se los agrupa según país, de manera de poder distinguir las diferencias importantes que existen en la regulación del mercado laboral y las instituciones que dan marco a la participación de las y los trabajadores. En particular, entre los países desarrollados se analizan los casos de Alemania, Noruega y Suecia, donde la participación está reglamentada (codeterminación), e Italia, España y Reino

Unido, donde esos mecanismos no están presentes (Armaroli, Spattini y Tomasetti, 2018). En la región latinoamericana se incluyen los casos de la Argentina, Brasil y México.⁶

La presentación de los casos combina una descripción breve del marco institucional de cada país con evidencia sectorial y/o de empresa, de acuerdo con los estudios hallados. Como hipótesis de trabajo, se sostiene que las instituciones del mercado de trabajo inciden sobre las formas y la potencialidad que adquieren la negociación colectiva y las prácticas de participación de las y los trabajadores. En particular, la participación se ve facilitada cuando hay regulaciones específicas que la habilitan o promueven y se ve obstaculizada, por el contrario, cuando no existen estas regulaciones ni prácticas tradicionales al respecto. La historia sindical, la organización y la fortaleza con que puedan contar los sindicatos u organizaciones de trabajadores también moldean la participación ante una situación concreta de incorporación tecnológica.

Alemania

El nivel de sindicalización en Alemania es del 16% y la cobertura de la negociación colectiva asciende al 52%, según datos del Departamento de Estadística (ILOSTAT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) correspondientes a 2019. Esto permite calificarlo como un país en el que dichos indicadores adoptan valores medios en el contexto de Europa Occidental.

El sistema alemán de relaciones laborales se desarrolla en dos niveles. Mientras sindicatos y asociaciones de empleadores negocian convenios colectivos a nivel regional, sectorial o de empresa; los comités de empresa negocian la aplicación de las normas en cada establecimiento. Estos comités representan a todos los empleados de una unidad productiva y tienen derecho de información, consulta,

⁶ Es importante notar que en la literatura al respecto se encuentra evidencia muy contrastante entre los casos europeos y estadounidenses. Mientras que en Europa la evidencia muestra una relación positiva entre participación y adopción tecnológica, en Estados Unidos muestra lo contrario; la interpretación más difundida apunta al conflictivo estado de las relaciones laborales en este último país como su causa (Berton, Dughera y Ricci, 2018).

objeción de algunas decisiones de las empresas y codeterminación, ya que pueden presentar propuestas sobre organización del trabajo, jornada laboral y otros temas. El 43% de las y los trabajadores alemanes se desempeña en firmas con comités de empresa, aunque la presencia de estos órganos es más importante en empresas medianas y grandes (Pries, 2019).

Los comités de empresa son, según Pries, actores especialmente dinámicos en los procesos de innovación, dado que las y los trabajadores están estructuralmente interesados en lograr condiciones de empleo duraderas. Por esto, promueven innovaciones e inversiones en el mediano y el largo plazo, compensando de algún modo las miradas de corto plazo que pudieran tener los directivos, quienes tienen mayores niveles de rotación en sus funciones y en las empresas.

Con una perspectiva general y de largo plazo, el impacto de la participación en Alemania fue analizado empíricamente por Kraft, Stank y Dewenter (2009), quienes buscaron analizar el modo en que la codeterminación puede influir en la capacidad de innovación de las empresas. Para ello, examinaron el efecto de la introducción de la ley de codeterminación de 1976 sobre la actividad innovadora de las empresas, tomando datos de 1971-1976 y 1981-1990 de 148 empresas con más de 2000 empleados. El número de patentes concedidas se utilizó como variable que operacionaliza el progreso tecnológico, ante la falta de información sobre inversión en investigación y desarrollo. Los autores encontraron evidencia de un impacto positivo de la codeterminación sobre la innovación con resultados relativamente robustos respecto de diferentes especificaciones. De tal modo, interpretaron que las y los representantes de los trabajadores no se oponen al progreso técnico, sino que lo ven como una oportunidad para asegurar los puestos de trabajo en el largo plazo.

Por su parte, Addison *et al.* (2017) analizan la relación entre innovación (imitativa, incremental o radical) de proceso o producto y la presencia de comités de empresa o convenios colectivos y encuentran que es positiva para el conjunto de sectores y tamaños de establecimiento. Esa evidencia, sostienen los autores, muy en línea con trabajos previos para Alemania, resulta de la forma cooperativa de las relaciones laborales.

En un estudio econométrico basado en datos sobre firmas de más de veinte empleados no agrícolas, Hoxha y Kleinknecht (2019) encuentran que las empresas que mantuvieron relaciones laborales cooperativas y debates en el marco de comités tuvieron mejores resultados en variables vinculadas con la innovación que aquellas que optaron, en el marco de reformas flexibilizadoras, por regímenes más conflictivos (similares a los estadounidenses).

Según Harbecke y Filipiak (2018), IG Metall -sindicato de trabajadores metalmecánicos- apunta a dar forma a los cambios en los procesos productivos y la organización del trabajo y no a impedirlos. Según el secretario general del sindicato, las oportunidades de la digitalización solo se podrían aprovechar si se involucra tempranamente a las trabajadoras y los trabajadores en dichos procesos (Schäfers y Schroth, 2020). Por eso, lanzó varias iniciativas para fortalecer sus capacidades en la negociación: por un lado, constituyó una comisión asesora (*Zukunft der Arbeit* (“futuro del trabajo”)), conformada por miembros de comités ejecutivos y comités de empresa, para brindar orientación en la incorporación de tecnología y también programas de formación para delegados.

Una de las experiencias recientes de mayor relevancia en materia de participación tuvo lugar a partir de 2004 en la región de Renania del Norte-Westfalia, cuando el sindicato emprendió la campaña “mejor en lugar de más barato” (Haipeter, 2013). La iniciativa apuntaba a que las y los trabajadores se involucraran a través de los comités de empresa en las discusiones sobre las estrategias productivas y comerciales de las firmas, aportando propuestas para aumentar la competitividad que, a la par, protegieran el empleo y los derechos laborales. Para eso, se buscaba poner en consideración alternativas que apunten a fortalecer la innovación y la calidad de los productos a partir de las competencias de los propios trabajadores. Con ese objetivo, y con el apoyo del gobierno federal, se constituyeron equipos conformados por trabajadores y consultores externos que elaboraron informes, identificaron “buenas prácticas” y realizaron talleres de formación. Los buenos resultados de esta campaña en materia de preservación del empleo y mejora de la competitividad impulsaron al sindicato a extenderla a nivel nacional durante los años siguientes (*idem*).

En una dirección similar a la de esa campaña, años más tarde IG Metall participó del programa Arbeit 4.0 (Trabajo 4.0), una iniciativa con financiamiento estatal que permitió salir de un espacio defensivo y ampliar la participación de las y los trabajadores en la discusión. Las tres principales líneas de acción del programa incluían cursos de formación, experiencias de implementación en la empresa y apoyo paralelo. Los cursos apuntaban a capacitar a representantes sindicales y personal técnico sin afiliación sindical, para que construyeran en conjunto una visión común de desarrollo de la empresa. Las otras líneas del programa consistían en la elaboración de un proyecto de implementación en una empresa y en la posibilidad de acceder a una red externa de expertos en asuntos laborales (Bosch y Schmitz-Kießler, 2020; Schäfers y Schroth, 2020).

Como se puede observar, en Alemania las evidencias de la relación entre participación de las y los trabajadores e innovación son mayormente positivas y el sindicato de la rama metalmecánica ha adoptado una posición muy activa en promover su involucramiento.

Países nórdicos: Suecia y Noruega

Tanto Suecia como Noruega tienen altos niveles de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva. Según ILOSTAT, mientras que en Suecia la sindicalización es del 65% y la cobertura de la negociación colectiva del 90%; en Noruega dichos valores alcanzan al 50% y 69%, respectivamente.

En Suecia las organizaciones sindicales se dividen entre aquellas que representan a trabajadores de “cuello azul”, “cuello blanco” y profesionales. Cada uno de estos grupos tiene su propio convenio colectivo a nivel de industria. A su vez, a nivel de empresa las y los trabajadores tienen representación en los órganos de decisión a través de representantes sindicales.

En este país el principal sindicato de trabajadores del sector metalúrgico (IF Metall) plantea que la negociación colectiva es el marco principal para dar el debate sobre innovación y cambio tecnológico, con el objetivo de sostener el aprendizaje a lo largo de la vida. En términos de negociación colectiva, IF Metall ha logrado que en el convenio se incluya la responsabilidad de la empresa respecto

a la formación permanente de las y los trabajadores, lo que conduce a un proceso de diálogo bipartito (Armaroli, Spattini y Tomasetti, 2018).

A su vez, el sindicato y la cámara empresaria han desarrollado un sistema para validar las competencias laborales con cerca de cien centros (tanto en empresas como en instituciones educativas). En paralelo, IF Metall ha impulsado el diálogo con empresas y cámaras dentro del programa Produktion2030 para reunir ideas, organizar redes de cooperación y recaudar fondos para diseñar formas de incorporar tecnología (*idem*).

Por su parte, Noruega presenta condiciones institucionales similares a las de Suecia. En 2023, Lloyd y Payne analizaron, a través de encuestas a trabajadores y gerentes, las diferencias en la adopción tecnológica en función de la sindicalización en cinco plantas del sector alimentos y bebidas en este país y en el Reino Unido. Según observan, en Noruega el costo laboral es mayor, lo cual explica el foco en la innovación para reducir costos. En ese marco, los sindicatos, lejos de oponerse, ha negociado esquemas de formación para los empleados como mecanismo para protegerlos, aunque el cambio tecnológico ha tenido efectos negativos sobre la cantidad de empleados.

Dale-Olsen (2024), en el mismo sentido, encuentra evidencia de que los establecimientos con negociación colectiva y comités consultivos tienden a privilegiar la innovación de producto, de manera de evitar otros tipos de adopción que reduzcan la demanda laboral. Asimismo, descubre que en el marco de la pandemia del covid-19, las empresas con sindicatos han podido adoptar tecnología con mayor velocidad debido a la negociación bipartita que permite reducir los costos y tiempos de implementación.

En síntesis, tanto en Suecia como en Noruega se observa que la existencia de mecanismos formales y establecidos de participación de las y los trabajadores en las empresas ha brindado bases para para que puedan darse negociaciones en torno a la adopción de nuevas tecnologías. Los resultados de estas parecen haberse centrado principalmente en asegurar capacitación y formación.

Italia y España

A diferencia de los modelos alemán o nórdico, en Italia y España las condiciones institucionales para la participación de las y los trabajadores son diferentes. Según ILOSTAT, ambos países cuentan con tasas de sindicalización más bajas (32% en Italia y 12% en España) y, en simultáneo, altos niveles de cobertura de la negociación colectiva (99% y 80%, respectivamente).

En Italia existe una pluralidad de sindicatos y tres federaciones nacionales (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) y Unione Italiana del Lavoro (UIL)), al tiempo que las relaciones a nivel de planta se encuentran débilmente formalizadas. Por caso, los sindicatos no tienen participación en las empresas, pero sí se organizan en consejos de delegados (Da Roit y Iannuzzi, 2022). Como señala Telljohann (2019), aunque la Constitución habilita la participación, nunca se ha aprobado ninguna ley que la implemente. A su vez, las condiciones de adopción de tecnología son diferentes en Italia respecto de otros países por la prevalencia de empresas pequeñas y medianas.

En 2017, las tres federaciones emitieron un comunicado llamando a gestionar la transición tecnológica apuntando a la recalificación, de manera de permitir a las y los trabajadores adaptarse. Ese comunicado retoma lo logrado en la negociación colectiva metalúrgica de 2016 cuando se incorporó el derecho a la formación (Armaroli, Spattini y Tomasetti, 2018), habilitando 24 horas de formación en tres años para todos los cubiertos por tal convenio.

Otras iniciativas tienen que ver con la investigación sobre el tema. La CGIL desarrolló un proyecto denominado Work 4.0 en el que recogió materiales y opiniones de expertos en política industrial. A su vez, para el proyecto Laboratorio Industria 4.0 se desarrolló una investigación sobre los efectos en las y los trabajadores y sus condiciones de empleo. Por su parte, la federación metalmecánica FIM/CISL ha realizado investigaciones cualitativas en establecimientos industriales de diferentes empresas desde 2006. En paralelo, este sindicato lanzó el proyecto REWIND por el que provee formación a las y los representantes de trabajadores para promover la cultura de formación a lo largo de la vida y diseñar programas

de formación a nivel de empresa. También ha organizado seminarios bipartitos para intercambiar opiniones sobre el futuro del trabajo.

De manera complementaria, mostrando hasta qué punto las nuevas tecnologías obligan a rediscutir ampliamente las condiciones de trabajo, Telljohann (2019) señala que recientemente se ha modificado la legislación italiana sobre privacidad de las y los trabajadores habilitando a las empresas a utilizar los dispositivos que utilizan para recabar datos sobre desempeño, mientras que los dispositivos de audio y video a tal efecto continúan prohibidos. Cirillo *et al.* (2020) encontraron en un estudio sobre incorporación de tecnología en tres plantas automotrices que las empresas están utilizando la tecnología para reducir la autonomía y la capacidad de intervención de las y los trabajadores en el proceso de producción.

En línea con la literatura que destaca el diseño institucional de cada país para entender la relación entre participación e innovación, Berton, Dughera y Ricci (2018) encuentran -a través de un estudio econométrico para los años 2007 y 2009- una relación positiva entre las empresas con establecimientos sindicalizados y con convenio colectivo respecto a la presentación de patentes. En un trabajo posterior, Berton, Dughera y Ricci (2021) encuentran la misma relación positiva entre sindicalización e innovación particularmente en las empresas pequeñas y medianas (hasta 250 empleados) y marginal en las grandes. En otro estudio econométrico realizado sobre la base de empresas no agrícolas, Cetrulo, Cirillo y Landini (2022) encuentran una relación positiva entre la existencia de convenios colectivos adicionales a nivel de empresa y la inversión en I+D, lo que puede implicar que las y los trabajadores logran influenciar las decisiones de las empresas hacia una competitividad no basada en bajos salarios.

El caso español guarda algunas similitudes con el italiano a nivel institucional. Existen dos confederaciones sindicales (UGT y CCOO), con una tasa de afiliación cercana al 20%, pero con una elevada cobertura de convenio, como ya se adelantó. A nivel de empresa las y los trabajadores tienen representantes que son delegados/as sindicales; sin embargo, a diferencia de otros países, no existe el derecho de representación en los órganos directivos de la empresa. Excepto en temáticas de salud y seguridad donde están establecidas por ley, no existen otras áreas de participación a menos que sean establecidas por convenio colectivo (Köhler, 2019).

Existe un problema específico en relación con estas temáticas en España, ya que la normativa indica que puede despedirse a un trabajador/a si no se adapta al cambio técnico. Así, el eje en el derecho a la formación es central para los sindicatos (Armaroli, Spattini y Tomasetti, 2018).

En su estudio sobre empresas autopartistas, Martínez Sánchez *et al.* (2011) encuentran que la flexibilidad laboral afecta negativamente la innovación, mientras que la participación laboral a través de relaciones a largo plazo la incentiva.

Como se puede observar en el caso de Italia y España, en un marco institucional más débil para la participación de las y los trabajadores en las decisiones empresariales, los alcances son más acotados; aunque las iniciativas y estudios muestran su relevancia.

Reino Unido

El Reino Unido posee un mercado laboral más flexible que los países continentales analizados (Ackers, 2019), a la par que un acotado nivel de sindicalización y una baja cobertura de la negociación colectiva (23% y 27%, respectivamente, según ILOSTAT). A su vez, su salida de la Unión Europea tras el Brexit ha eliminado el impulso europeo por los debates de participación.

En este sentido, en los estudios sobre la relación entre formas de participación laboral e innovación, Reino Unido suele mostrar resultados similares a los de Estados Unidos y Canadá donde imperan relaciones laborales más flexibles y conflictivas. En el texto ya citado de Lloyd y Payne (2023) se destaca la baja participación sindical en el Reino Unido y la presencia de una mano de obra industrial con fuerte predominio migrante, que la dificulta aún más. En este contexto, de acuerdo con los autores, la debilidad de los sindicatos y los bajos salarios han implicado una adopción tecnológica baja, a diferencia del caso de Noruega, país con el cual realizan su estudio comparativo. De manera similar, en su estudio econométrico sobre empresas manufactureras, Michie y Sheehan (2003) muestran que las empresas que más frecuentemente desarrollan formas “no estándar” de empleo -tiempo parcial, contratos temporarios- suelen tener una

menor probabilidad de innovar, mientras que en empresas en las que las y los trabajadores tienen mecanismos de participación ocurre lo contrario.

A su vez, Wang, Heyes y Seifert (2022) encuentran una relación estadísticamente significativa y positiva entre la presencia de representación sindical en la empresa y los resultados de innovación, particularmente en las de proceso. También encuentran una relación positiva entre la representación sindical y la formación de los empleados, lo que a su vez impulsa indirectamente la innovación.

De manera vinculada, en Bryson y Dale-Olsen (2021) se observa, en una muestra de empresas del sector privado de más de cinco empleados, que los establecimientos con presencia sindical son más propensos a la innovación que aquellos sin sindicatos, particularmente en innovación de producto.

En síntesis, en el Reino Unido, con una tradición institucional y un esquema regulatorio menos propenso a la participación de las y los trabajadores puede encontrarse un vínculo entre una menor presencia sindical en las empresas y una menor tendencia a la innovación.⁷

Países de América Latina: Argentina, Brasil y México

La representación en el lugar de trabajo en nuestra región está mucho menos desarrollada que en los países de la Unión Europea, tanto a nivel normativo como en la práctica. La única excepción a esta afirmación es la Argentina.

Argentina

Según ILOSTAT, la tasa de sindicalización en Argentina es del 28% (datos de 2014) y la cobertura de la negociación colectiva es del 49% (año 2018). Este país, el único de América Latina para el cual se cuenta con cifras respecto de la representación en los lugares de trabajo, muestra una densidad de representación

⁷ Esto es relevante porque con similitudes institucionales con Estados Unidos, muestra resultados más cercanos a los europeos; lo cual marca que la vinculación entre participación e innovación es sumamente compleja y situada.

de 39% sobre las y los trabajadores, que alcanza al 60% en las empresas de mayor tamaño (de 200 trabajadores o más). El caso argentino es, además, dentro de la región, el que tiene una mayor práctica histórica y el de mayor normatividad actual. Se garantizan legalmente los derechos de las y los delegados y se establece una escala para la representación -que puede ser ampliada por la negociación-, que parte de un representante en empresas con diez trabajadores, dos a partir de cincuenta, y uno cada cien trabajadores a partir de ciento uno. Si bien este modelo se encuadra en la unicidad sindical, propia de la institucionalidad del país, a través de decisiones de la Corte Suprema se extendió la posibilidad de titularidad a trabajadores representantes de sindicatos sin personería gremial, y a quienes representan a organizaciones de menor tamaño (Beneyto y Orsatti, 2016).

Si bien, como se dijo, los niveles de representación sindical en los lugares de trabajo son relevantes, no se registra en los años recientes evidencias significativas de mecanismos institucionalizados de participación. Una excepción al respecto es la actividad automotriz. A nivel de las empresas terminales, este sector tiene la particularidad de que las negociaciones colectivas se realizan por empresa (exceptuando Peugeot), lo cual se contrapone al carácter centralizado por rama de actividad que tiene la negociación en el modelo sindical argentino (Basualdo *et al.*, 2019: 28).

En ese ámbito, existen dos tipos de convenios colectivos. Por un lado, los que corresponden a las empresas con mayor antigüedad en el país, en los que predominan las características asociadas al modelo fordista en términos de categorías y funciones; por otro, los de empresas de instalación más reciente -en general desde la década de los noventa-, en que de acuerdo con el modelo toyotista se define un esquema reducido de categorías y se apela a la multifuncionalidad de las y los trabajadores (*ibid.*). Los convenios colectivos que rigen al sector automotriz son suscriptos en su gran mayoría por la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), fundamentalmente en el autopartismo, y el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), sobre todo en las terminales. A su vez, es frecuente que las propias terminales busquen incidir también en los convenios de las empresas proveedoras.

En general, los convenios no contienen disposiciones específicas sobre la formación vinculada a las tecnologías y solo en algunos casos se incorporan referencias genéricas (van Autenboer, 2023: 78).

Nava (2022) analiza la negociación colectiva que tuvo lugar en las terminales del sector automotriz desde 2001. De allí surge que la negociación, encabezada por SMATA por la parte sindical, incluye en general al menos un artículo que hace referencia al cambio tecnológico o nuevas tecnologías, pero lo hace solo de modo genérico. Solo los convenios con la empresa Toyota regulan en modo más preciso la cuestión tecnológica. En ellos se explicita la potestad y necesidad de la empresa de introducir nuevas tecnologías y se afirma que el proceso debe darse en un marco de negociación y paz social. El sindicato adopta como propio el objetivo de contribuir al aumento de la productividad y la competitividad de la empresa.

A su vez, en los convenios celebrados por SMATA y ASIMRA (Asociación de Supervisores de la Industria Metalmecánica) se consagran “pautas marcadas por la empresa en cuanto a la organización del trabajo, la mejora continua, remuneración por productividad, jornadas flexibles y cambios de horarios de labor” (Raffaghelli, 2023: 219).

De acuerdo con otro relevamiento de convenios colectivos, realizado por Basualdo *et al.* (2019), concentrado en aquellos que involucran a Ford, Peugeot y Toyota, se coincide en señalar, en relación con el cambio tecnológico, que existen cláusulas relacionadas con el derecho a la información y una extensa regulación de capacitación, que pueden interpretarse como una contrapartida reconocida a la parte sindical ante estos desafíos (Nava, 2022).

Más allá de la letra de los convenios colectivos, ambos sindicatos -UOM y SMATA- desarrollan diversas acciones de formación profesional para mejorar la empleabilidad de quienes trabajan en el sector (van Autenboer, 2023: 87-88).⁸

⁸ En Schleser, Maito y Trovato (2020) se reseña la génesis del centro de formación del sindicato en la empresa Volkswagen, que partió de una experiencia a través de la cual quedó demostrado que la capacitación, el trabajo y la certificación de competencias coordinadas por la empresa y por SMATA redundaron en disminución de paradas de planta por incidentes y en disminución de costos.

Álvarez Newman (2018) analiza en profundidad el caso de Toyota en Argentina, su método de producción y su gestión de las relaciones laborales. La forma de gestión de la fuerza de trabajo de esta empresa, basada en los principios de su casa matriz, implica una movilización de las y los trabajadores en pos de los objetivos estratégicos de productividad, lo cual se logra a través de la doble vía del control del proceso de trabajo y de la formación continua. Según describe el autor, las personas son formadas buscando que internalicen los objetivos de productividad y calidad. Es decir, existe una búsqueda de involucramiento de las y los trabajadores en el proceso productivo, que no se les impone por coacción sino a través de la formación de determinado núcleo de valores que el autor describe como “pensar para y como el capital” (316).

Las diversas actividades de participación en el proceso productivo definidas por la propia empresa implican que se mantengan espacios que funcionan, a la vez, como lugares de formación continua, de “organización informal de los trabajadores por fuera del sindicato” y “de captura y apropiación de la experiencia de los trabajadores en el proceso de trabajo” (*ibid.*: 253). De acuerdo con un trabajo de entrevistas a trabajadores, se evidencia que, ante el abanico de canales de comunicación que establece la empresa de forma directa, tiende a reemplazarse al sindicato (SMATA) como receptor de las demandas.

La empresa busca la colaboración sindical, ya que identifican al conflicto vinculado con los métodos de producción como la traba más importante a la productividad. Según el autor, en cada uno de los convenios firmados entre Toyota y SMATA “queda claro que los métodos de trabajo no constituyen de ninguna manera una materia de negociación” (*ibid.*: 259).

Puede afirmarse entonces que, para el sector automotriz las investigaciones encuentran que la negociación colectiva incorpora de manera general el cambio técnico y con algunas cláusulas vinculadas a la organización del trabajo, al salario y la calificación (Contrera, 2023: 109). Se destaca además “la baja gestión de la introducción de tecnologías en particular” como robótica o digitalización (Nava, 2022: 63). El abordaje en los convenios colectivos, y en la práctica, de las cuestiones referidas a nuevas tecnologías se centran en la capacitación y en el desarrollo de acciones de formación profesional.

Brasil

Según ILOSTAT, la sindicalización en Brasil alcanza al 13% de los asalariados y la cobertura de la negociación colectiva es del 65%, sin contar el sector de trabajo en casas particulares. Su sistema de relaciones laborales se caracteriza por el principio de sindicato único, según el cual solo se permite un sindicato por cada categoría de trabajadores en una región geográfica específica. Los sindicatos están autorizados a participar en negociaciones colectivas; sin embargo, la ley brasileña no garantiza el derecho a la representación en el lugar de trabajo (Ramalho, 2019).

En este país se ha desarrollado recientemente una cultura de discusión pública y negociación tripartita de políticas industriales en forma previa a su adopción, con acuerdos que se remontan a la década de 1990 en el caso de la industria automotriz (Cardoso *et al.*, 2017). Esta institucionalidad podría ser positiva para que los intereses de las y los trabajadores sean explícitamente considerados al abordar la promoción de cambios tecnológicos.

A través de una encuesta realizada a 147 gerentes de empresas manufactureras, Tortorella *et al.* (2018) encuentran una relación positiva entre, por un lado, el desempeño y la adopción de tecnologías 4.0 por parte de las empresas y, por otro, la extensión de prácticas de participación de las y los trabajadores. En particular, señalan que en países emergentes la participación resulta necesaria porque los niveles de formación y capacitación requeridos pueden no estar tan garantizados.

Un caso muy analizado es el del Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC) y el modo en que ha enfrentado las transformaciones impulsadas por los cambios tecnológicos recientes. El SMABC es el segundo sindicato metalúrgico más importante del país y uno de los pocos que cuenta con comités de fábrica en todos los lugares de trabajo. En particular, el estudio de Silva Araujo (2020) se centra en las acciones de ese sindicato vinculadas con las empresas Volkswagen y Mercedes-Benz.

Ya en los años noventa el sindicato se enfrentó a las consecuencias de relocalización de plantas y “guerras fiscales” entre estados, que implicaron una pérdida del 25% de los puestos de montaje de automóviles. En ese contexto, el

SMABC modificó su estrategia, pasando del conflicto hacia el fortalecimiento de la organización a nivel del lugar de trabajo y la intensificación de las negociaciones a nivel de empresa, como forma de asegurar presión cotidiana y negociaciones continuas. El objetivo era poder participar de las discusiones sobre las inversiones y su planificación a nivel regional. En ese marco, se realizaron distintos acuerdos para garantizar producción, inversiones y empleo a cambio de otorgar concesiones vinculadas con la organización del trabajo, relaciones laborales más “flexibles” y reducción horaria y salarial, entre otros aspectos.

En esa época también se crearon e institucionalizaron los comités mundiales de empresa (CME) para el intercambio de información entre las y los representantes de los trabajadores y las direcciones de las empresas.⁹ Y junto con otros sindicatos nacionales, la experiencia se replicó en los comités nacionales, que permitieron luego acuerdos y movilizaciones conjuntas entre sindicatos de tendencias ideológicas divergentes.

Mientras el Partido de los Trabajadores (PT) estuvo en el gobierno, el escenario fue más favorable para las y los trabajadores y los sindicatos, permitiendo el despliegue de demandas y avances más progresivos. El SMABC, junto con otros sindicatos metalúrgicos, realizaron propuestas que en gran medida fueron incorporadas en una nueva política para el sector automotriz, el Innovar-Auto (Cardoso *et al.*, 2017, Silva Araujo, 2020). Pero la llegada al poder de sectores de ultraderecha con Michel Temer volvió el sindicato a una posición defensiva, sobre todo tras la aprobación en 2017 de una reforma laboral que modificó elementos clave de las relaciones de empleo y el poder sindical.¹⁰ Un nuevo programa, Rota 2030, reemplazó el Innovar-Auto y el SMABC tuvo muy escasa injerencia en su diseño. Sin embargo, la resiliencia y fuerza política pudo plasmarse al evitar la inclusión de algunos aspectos regresivos de la nueva legislación laboral en el contenido de los acuerdos colectivos.

⁹ En Ramalho (2019) se trata la creación del comité mundial de trabajadores de VW en 1998, su orientación, potencialidades y límites.

¹⁰ Para un mayor detalle sobre la reforma laboral y sus implicancias, se puede consultar Krein (2018).

En la industria brasileña la digitalización alcanza a solo el 1,6% de las industrias (Albrieu *et al.*, 2019), entre las cuales el sector automotriz es uno de los más avanzados en el uso de estas tecnologías. El SMABC criticó la falta de un programa gubernamental para apoyar el desarrollo de la Industria 4.0 durante las presidencias de Temer y Bolsonaro. De acuerdo con el sindicato, las propuestas del gobierno federal que se presentaron en la plataforma Industria 4.0, formuladas en consulta con sectores empresariales, no “dan garantías de desarrollo de la estructura tecnológica” ni “ofrecen perspectivas fundadas de empleo” (Silva Araujo, 2020: 10). En relación con las propuestas de capacitación, el SMABC destacaba las dificultades provenientes de la falta de inversiones públicas en general en educación y formación, situación que se agravó después de 2016 cuando el gobierno dispuso el congelamiento de los gastos públicos en educación, ciencia, tecnología e innovación por veinte años.

Entre las acciones concretas para enfrentar las consecuencias de los cambios tecnológicos recientes, Silva Araujo destaca la experiencia del SMABC en Mercedes-Benz. En 2019 esta empresa anunció el cierre de varias áreas afectadas por la introducción de nuevos modelos de producción. En respuesta, el sindicato paralizó dichas áreas, realizó multitudinarias asambleas y consultas con el CME en Alemania para recabar información. Propuso entonces que en Brasil se fabricaran partes de la nueva generación de motores de los camiones Euro 6, lo que finalmente fue acordado por la empresa. Esto permitió la preservación de 300 puestos en riesgo y 200 puestos adicionales.

En VW la digitalización se introdujo sobre todo en la etapa de preproducción, reduciendo el tiempo necesario para instalar una nueva línea y producir un prototipo, mientras que la automatización se profundizó en algunas áreas, poniendo en riesgo los puestos de trabajo. El SMABC y las y los representantes de los trabajadores en la empresa propusieron la absorción (*insourcing*) de algunas tareas con el fin de reubicar al personal, con lo que se evitó la pérdida de 800 puestos de trabajo.

También el sindicato organizó multitudinarias asambleas de trabajadores para discutir estrategias de inversión en la fábrica, y viajaron a la sede de la casa matriz con el mismo propósito. El resultado fue que varias propuestas se incorporaron al

proyecto Innovar-Auto. Anteriormente, en 2012 el sindicato y la dirección internacional de la empresa habían llegado a un acuerdo por el cual se realizaron algunas inversiones locales, se incrementó el empleo y se realizaron capacitaciones al personal para incorporar nuevos conocimientos y habilidades.

En síntesis, ante el inminente avance de las tecnologías 4.0 y su potencial impacto sobre el empleo en el sector automotriz brasileño, Silva Araujo destaca entre las estrategias sindicales el haber iniciado en forma relativamente temprana conversaciones y capacitaciones en torno a la industria 4.0, informarse de las experiencias de sindicatos de la misma empresa en países desarrollados, incrementar la participación en los lugares de trabajo y negociar con las empresas a nivel internacional y local la realización de inversiones y capacitaciones. De todos modos, también se muestra que “en varias instancias conflictivas en que se producían despidos arbitrarios, incumplimientos de los acuerdos firmados y divisiones inducidas por las empresas, las acciones colectivas fueron decisivas y más eficaces que las negociaciones” (*ibid.*: 14).

México

Según ILOSTAT, la sindicalización en México es del 12% y la cobertura de la negociación colectiva, de apenas el 10%. El marco legal habilita la representación colectiva y el derecho a huelga, así como la existencia de comités bipartitos a nivel de empresa. Sin embargo, la intervención de estos organismos está limitada legalmente, considerando que los asuntos de gestión técnica o administrativa están expresamente excluidos, aunque ciertos temas específicos sí quedaron habilitados para la discusión bipartita, tales como salud y seguridad, participación en las ganancias, capacitación o productividad. A su vez, en la reforma laboral de 2012, se abrieron nuevas posibilidades de acción para los Comités Mixtos de Calificación y Capacitación, tales como proponer medidas para aumentar la productividad dentro de la empresa, cambios en la maquinaria, organización del trabajo y relaciones laborales. Todas las empresas con más de cincuenta empleados quedaron obligadas a constituir estos comités (Bensusán y Gómez Zuppa, 2019).

Al igual que en la Argentina, en este país pueden identificarse experiencias de participación en la industria automotriz. Dicho sector se caracteriza por tener

niveles de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva significativamente superiores al promedio nacional. Sin embargo, prevalece en él una fuerte atomización: la gran mayoría de los sindicatos, tanto de las terminales como de autopartistas, tiene su representación a nivel de una sola planta (Covarrubias y Bouzas Ortiz, 2017).

Una práctica muy habitual en México, también existente en el sector automotriz, consistía en la firma de “contratos de protección”, que eran convenios entre la empresa y un sindicato, sin participación e incluso sin consentimiento por parte de las y los trabajadores representados (Bensusán y Gómez Zuppa, 2019). El objetivo de estos “falsos” convenios, condenados por la OIT, era bloquear la existencia de una verdadera representación y negociación salarial y de condiciones de trabajo. En interpretación de Covarrubias y Bouzas (2017) esta práctica ha atentado contra la posibilidad de negociar subas salariales aún en un contexto de un muy elevado crecimiento de la producción y productividad del sector como lo fue 2007-2014.

De acuerdo con Bensusán y Gómez Zuppa (2019), en este país la debilidad de la representación formal de los intereses de las personas trabajadoras a diferentes niveles (desde el lugar de trabajo a las instancias administrativas y judiciales) los deja sin voz en las decisiones que los afectan. En muchos casos, la participación se convierte solo en una garantía de paz social a pesar del deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo. Así, la tendencia general es hacia procesos unilaterales de decisión por parte de las empresas, tanto en la gestión como en la determinación de las condiciones de trabajo, más allá de que existan algunas experiencias sindicales diferentes.

Más allá de la participación a través de los sindicatos, han emergido en algunas grandes empresas nuevas formas de participación directa como resultado de la formación de grupos de trabajo sobre seguridad, productividad y calidad. En el sector automotriz Bensusán y Gómez Zuppa reseñan los casos de tres empresas: Ford Cuautitlán, Ford Hermosillo y VWM.

En el primero de los casos, Ford Cuautitlán, existe un sindicato débil que no tiene representación de delegados a nivel de planta. La falta de apoyo sindical da a

los grupos de trabajo poca o ninguna oportunidad de orientar las decisiones en favor de las y los trabajadores ni de lograr mejoras salariales ante el caso de aumentos en la productividad. De hecho, la mayor parte del personal de la planta está subcontratado y los salarios son relativamente bajos.

La situación es diferente en Ford Hermosillo. Allí las y los trabajadores eligen democráticamente a través de elecciones directas a sus representantes para los grupos de trabajo en los que se tratan problemas de producción y de personal, y el representante sindical toma en la práctica la función de líder en estos grupos. En su convenio colectivo de trabajo se prevé que, aunque sea la empresa la que tiene la potestad de definir los métodos de trabajo para lograr los mejores niveles de productividad, esta atribución tiene un límite cuando afecta los intereses de las y los trabajadores. Contando con mayor fortaleza, el sindicato ha logrado detener el proceso de subcontratación.

En VW, finalmente, existe una estructura interna de representación del trabajo que es excepcional en México, con múltiples figuras de representación en la empresa. Se observa allí complementariedad entre la representación sindical en la planta y la integración de los grupos de trabajo. El sindicato, por su parte, tiene una estructura interna democrática que ha servido para participar en la toma de decisiones y contrarrestar algunas propuestas de la empresa. Cualquier acuerdo con la empresa debe ser ratificado en asamblea. Este esquema da poder a las y los trabajadores, de hecho, esta planta es de las que muestra mejores salarios y condiciones laborales.

En suma, en comparación con los demás países de la región analizados, México se distingue por una débil representación de los intereses de las y los trabajadores. El análisis de distintas experiencias de participación directa en el sector automotriz permite inferir que tanto una mayor fortaleza sindical como una mayor democratización de las instancias de participación favorecen una orientación más favorable a las y los trabajadores.

Reflexiones finales

La participación de las y los trabajadores en la adopción de nuevas tecnologías muestra una heterogeneidad importante, como se pudo observar a lo largo de este artículo. Dicha situación constituye un campo de análisis particularmente relevante, dado el acelerado proceso de cambio tecnológico asociado al surgimiento de las tecnologías 4.0.

En torno al debate conceptual, existen distintas formas de concebir la participación, ya sea como un ejercicio de democracia industrial o como una estrategia empresarial destinada exclusivamente a incrementar la eficiencia, reducir costos y aumentar sus beneficios. En este sentido, la participación es valorada como un mecanismo para defender los intereses de las personas trabajadoras en los lugares de trabajo o como una herramienta para mejorar los rendimientos de las empresas, al fortalecer el compromiso de las y los trabajadores y mejorar su desempeño. Por oposición, otras miradas postulan que estos mecanismos podrían conspirar contra la necesaria flexibilidad y agilidad que requieren las empresas o que pueden representar una amenaza para las y los trabajadores y, en particular, para los sindicatos, al comprometerlos en decisiones que, de acuerdo con esta visión, deberían ser potestad exclusiva de las empresas.

En términos del análisis empírico, las experiencias reseñadas tienen un trasfondo sumamente cambiante, que depende de múltiples factores, vinculados con las variadas instituciones laborales y tradiciones sindicales. En efecto, los casos relevados refieren a países con distintas estructuras productivas, configuraciones institucionales y dinámicas entre sociolaborales. En este sentido, desde los casos nórdicos o el alemán (con énfasis en la codeterminación), pasando por casos europeos meridionales como Italia o España, donde esa representación no se encuentra presente, o el Reino Unido, con un mercado laboral más flexible, hasta los casos latinoamericanos con sus especificidades, la diversidad es la norma en relación con la habilitación, formas y resultados que toma la participación de las y los trabajadores.

La evidencia relevada refiere a diversos niveles de análisis -nacional, sectorial, de empresa y de establecimiento-, condicionados por la relativamente escasa

información disponible y por un recorte que privilegia la industria en su conjunto, con especial énfasis en el sector metalúrgico. Estas características restringen la validez de los análisis comparativos y plantean límites al alcance de las conclusiones al momento de proyectarlas sobre otros sectores. Más allá de estas advertencias, vale señalar algunos patrones encontrados. En los países europeos se han relevado diversos estudios vinculados con la temática del artículo, algunos más cualitativos y varios que buscan relaciones estadísticas entre la participación de las y los trabajadores y distintas mediciones de innovación. En términos muy generales, más allá de reconocer las complejidades que implica la operacionalización de variables institucionales, se hallaron evidencias que respaldan la idea de que una mayor participación de las y los trabajadores puede favorecer tanto los procesos de innovación como la defensa de sus intereses frente a los cambios productivos.¹¹ Este efecto se vería potenciado en países con relaciones laborales cooperativas y mecanismos formales de participación. En el contexto de la industria 4.0, un eje central de dicha defensa ha sido la garantía de instancias de capacitación y formación.

En los países analizados de América Latina –Argentina, Brasil y México– se han hallado pocos análisis sobre la participación de las y los trabajadores en el lugar de trabajo y el modo en que se ha enfrentado el cambio tecnológico. Para la Argentina, los estudios se centran en las posibilidades que admiten algunos convenios colectivos de trabajo. Dentro de los sectores de interés en este documento, en el sector automotriz se observa que se incorpora escuetamente el impacto de nuevas tecnologías. En Brasil y en México existen estudios limitados a determinados sectores de actividad (incluyendo el sector automotriz) y sindicatos. Estos revelan que, en determinados contextos, la participación puede derivar en un menor impacto negativo del cambio tecnológico sobre el empleo y una mejora en las condiciones de trabajo y los salarios; pero los resultados se ven condicionados por el marco institucional vigente, las estrategias de las y los representantes de los trabajadores, así como por el contexto económico y político en distintas etapas.

¹¹ También existen trabajos a nivel de la Unión Europea que refrendan esa relación. Belloc et al. (2022) utilizan bases de datos de empresas de toda la UE para concluir que existe un efecto positivo y estadísticamente significativo entre la representación de los trabajadores en los lugares de trabajo y el uso de robots y herramientas digitales avanzadas.

La diversidad observada permite, por un lado, apreciar la amplitud de las situaciones posibles, antes que concluir resultados lineales. Puede ser un aliciente, a su vez, para avanzar en la investigación en la Argentina, donde no se encuentra estudiada en profundidad esta temática y donde, dados los antecedentes, existen muchos caminos a explorar por parte de las organizaciones sindicales de cara a participar activamente, tanto para potenciar los beneficios del cambio tecnológico como para minimizar sus consecuencias negativas sobre las y los trabajadores.

Bibliografía

Acemoglu, D. (2002a). "Directed technical change". *The Review of Economic Studies*, vol. 69, n° 4, 781-809.

____ (2002b). "Technical Change, Inequality, and the Labor Market". *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 1, 7-72.

Ackers, P. (2019). "Workplace Participation in Britain, Past, Present, and Future: Academic Social Science Reflections on 40 Years of Industrial Relations Change and Continuity". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level* (557-574). Nueva York: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-48192-4_29.

Addison, J. T.; Teixeira, P.; Evers, K. y Bellmann, L. (2017). "Collective bargaining and innovation in Germany: a case of cooperative industrial relations?". *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, vol. 56, n° 1, 73-121.

Albrieu R.; Basco, A. I.; Brest López, C.; de Azevedo, B.; Peirano, F.; Rapetti, M. y Vienni, G. (2019). *Travesía 4.0: hacia la transformación industrial argentina*. CABA: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Traves%C3%ADa_4.0_hacia_la_transformaci%C3%B3n_industrial_argentina_es_es.pdf.

Álvarez Newman, D. (2018). *La hegemonía del capital: estudio sobre el dispositivo de implicación en el trabajo*. CABA: Teseo.

- Armaroli, I. ; Spattini, S. y Tomasetti, P. (2018). *Comparative report*. Bruselas: SUNI.
- Arntz, M.; Gregory, T. y Zierahn, U. (2020). "Digitization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences". En Zimmermann, K. F. (ed.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (1-29). Cham: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_11-1.
- Arrigo, G. y Casale, G. (2010). *Una visión comparativa de los términos y conceptos de la participación de los trabajadores*. Ginebra: OIT.
- Autor, D. H. (2015). "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n° 3, 3-30. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.3>.
- Autor, D. H. y Salomons, A. (2018). *Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment and the labor share*. Cambridge, MA: NBER.
- Basualdo, V.; Letcher, H.; Nassif, S.; Barrera, M.; Bosch, N.; Copani, A.; Peláez, P. y Rojas, M. (2019). *Cambio tecnológico, tercerización laboral e impactos sobre el empleo. Desafíos desde y para una narrativa argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Belloc, F.; Burdin, G.; Cattani, L.; Ellis, W. y Landini, F. (2022). "Coevolution of job automation risk and workplace governance". *Research Policy*, vol. 51, n° 3.
- Beneyto, P. y Orsatti, A. (2016). "Representación en el lugar de trabajo: modelos europeos y latinoamericanos". Presentado en el *I Congreso Iberoamericano de Relaciones laborales y recursos humanos*. Sevilla.
- Bensusán, G. y Gómez Zuppa, W. (2019). "Employee participation at plant level in Mexico: features and possibilities". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of workers' participation at plant level*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (2019a). "Introduction". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- ____ (2019b). "Workers' Participation at Plant Level: Lessons from History, International Comparison, and Future Tendencies". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöffel, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Berton, F.; Dughera, S. y Ricci, A. (2018). "Do unions affect innovation in Italy? Evidence from firm-level data". *INAPP*, n° 2, 1-16.
- ____ (2021). *Are Unions Detrimental to Innovation? Theory and Evidence. IZA Discussion Papers, No. 14102*. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA).
- Bosch, G. y Schmitz-Kießler, J. (2020). "Shaping Industry 4.0 – an experimental approach developed by German trade unions". *Transfer*, vol. 26, n° 2, 189-206.
- Briggs, J. y Kodnani, D. (2023). "The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth". *Goldman Sachs*. Disponible en: <https://www.gspublishing.com/content/research/en/reports/2023/03/27/d64e052b-0f6e-45d7-967b-d7be35fabd16.html>.
- Bryson, A. y Dale-Olsen, H. (2021). *Union effects on product and technological innovation. In workplace productivity and management practices* (41-65). Bingley: Emerald Publishing.
- Cardoso, A.; Augusto Júnior, F.; Belzunces dos Santos, R.; Viana R. y Camargo, Z. (2017). "Employment, labour relations and trade union strategies in the Brazilian automotive sector". En Traub-Merz, R. (ed.), *The automotive sector in emerging economies: industrial policies, market dynamics and trade unions. Trends and perspectives in Brazil, China, India, Mexico and Russia*. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.
- Caselli, F. (1999). "Technological revolutions". *American economic review*, vol. 89, n° 1, 78-102.
- Cetrulo, A.; Cirillo, V. y Landini, F. (2022). *Organized Labour and R&D: Evidence from Italy. GLO Discussion Paper, No. 1195*. Essen: Global Labor Organization (GLO).
- Cirillo, V.; Rinaldini, M.; Staccioli, J. y Virgillito, M. E. (2020). "Technology vs. workers: the case of Italy's Industry 4.0 factories". *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 56. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.09.007>.

Collins, P. y Atkinson, J. (2023). *Worker voice and algorithmic management in post-Brexit Britain*. *Transfer. European Review of Labour and Research*, vol. 29, n° 1, 37-52.

Contrera, J. (2023). “Avances tecnológicos y negociación colectiva: salud y seguridad en el trabajo”. En Neffa, J. y Raffaghelli, L. (coords.), *Negociación colectiva e innovación tecnológica. Desafíos para la industria automotriz*. Buenos Aires: CEIL. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2023/12/ed27-Neffa-Raffaghelli.pdf>.

Covarrubias, A. y Bouzas Ortiz, A. (2017). “Employment and trade union policies in the auto industry in Mexico”. En Traub-Merz, R. (ed.), *The automotive sector in emerging economies: industrial policies, market dynamics and trade unions. Trends and perspectives in Brazil, China, India, Mexico and Russia*. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.

Da Roit, B. y Iannuzzi, F. E. (2022). “One of many roads to industry 4.0? Technology, policy, organisational adaptation and worker experience in ‘Third Italy’ SMEs”. *New Technology, Work and Employment*, vol. 38, n° 2, 252-271. DOI: <https://doi.org/10.1111/ntwe.12241>.

Dale-Olsen, H. (2024). “Technological Development, Market Power, and (the Role of) Unions”. En Uusitalo, R. y Kauhanen, A. (eds.), *Wage, Formation and the Nordic Model* (156-186). Copenhagen: The Nordic Council of Ministers. Disponible en: <https://pub.norden.org/nord2025-001/technological-development-market-power-and-the-role-of-unions.html>.

Doellgast, V.; Appalla, S.; Ginzburg, D.; Kim, J. y Thian, W. (2025). *Global case studies of social dialogue on AI and algorithmic management*. *ILO Working Paper 144*. Ginebra: ILO.

Doellgast, V.; O’Bradey, S.; Kim, J. y Walters, D. (2023). *AI in contact centers*. Nueva York: Cornell University-ILR School.

Eloundou, T.; Manning, S.; Mishkin, P. y Rock, D. (2023). “GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models”. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.10130>.

- Fernández Franco, S. y Graña, J. M. (2021). “Los enfoques económicos actuales sobre tecnología y empleo. Una crítica a sus omisiones compartidas”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 39, n° 2. DOI: <https://doi.org/10.5209/crla.71324>.
- ____ (2024). “Los límites del enfoque mainstream para estudiar el impacto de la tecnología en el mercado laboral: la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción como factores clave”. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 13, n° 2. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10422.
- Frey, C. y Osborne, M. (2013). “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?”. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114.
- Goos, M. y Manning, A. (2007). “Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”. *The review of economics and statistics*, vol. 89, n° 1, 118-133.
- Grigera, J. y Nava, A. (2021). “El futuro del trabajo en América Latina: Crisis, cambio tecnológico y control”. *El Trimestre Económico*, vol. 88, n° 352, 1011-1042. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1242>.
- Haipeter, T. (2013). “Union Renewal and Business Strategies: Strategic Codetermination of Works Councils and the Campaign ‘Better Not Cheaper’ of the German Metalworkers’ Union”. *International Business Research*, vol. 6, n° 3.
- Harbecke, T. y Filipiak, K. (2018). “National Report. Germany. Case Study on IG Metall”. Bruselas: SUNI.
- Hoxha, S. y Kleinknecht, A. (2019). “Do trustful labor-management relations enhance innovation? Evidence from German WSI data”. *Review of Social Economy*, vol. 79, n° 2, 261-285. DOI: <https://doi.org/10.1080/00346764.2019.1662936>.
- Jones, R.; Latham, J. y Betta, M. (2013). “Creating the illusion of employee empowerment: lean production in the international automobile industry”. *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 24, n° 8, 1629-1645.
- Köhler, H. D. (2019). “Workers’ Participation in Spain”. En Berger, S.; Pries, L. y Wannöfel, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of Workers’ Participation at Plant Level* (515-536). Nueva York: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-48192-4_27.

- Kraft, K.; Stank, J. y Dewenter, R. (2009). *Co-determination and innovation*. IZA Discussion paper N° 4487. Bonn: IZA. Disponible en: <https://docs.iza.org/dp4487.pdf>.
- Krein, J. D. (2018). “O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva. Consequências da reforma trabalhista”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, vol. 30, n° 1, 77-104. Disponible en: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/138082/138676>.
- Lloyd, C. y Payne, J. (2023). “Food for thought: Robots, jobs and skills in food and drink processing in Norway and the UK”. *New Technology, Work and Employment*, vol. 38, n° 2, 272-290. DOI: <https://doi.org/10.1111/ntwe.12194>.
- Marsden, D. y Canibaño, A. (2010). “An economic perspective on employee participation”. En Wilkinson, A.; Gollan, P. y Marchington, M., *The Oxford Handbook of Participation in Organizations*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Martínez Sánchez, A.; Vela Jiménez, M. J.; Pérez Pérez, M. y de Luis Carnicer, P. (2011). “The dynamics of labour flexibility: Relationships between employment type and innovativeness”. *Journal of management Studies*, vol. 48, n° 4, 715-736.
- Michie, J. y Sheehan, M. (2003). “Labour Market Deregulation, ‘Flexibility’ and Innovation”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 27, 123-143. DOI: <https://doi.org/10.1093/cje/27.1.123>.
- Milanez, A. (2025). *Exploring win-win outcomes of algorithmic management: Lessons from a laboratory experiment on worker consultation*. OECD Artificial Intelligence Papers No. 43. París: OECD.
- Nava, A. (2022). “Negociación colectiva y cambio tecnológico en la Argentina: el caso de la industria automotriz y del sector petrolero”. *Realidad Económica*, vol. 52, n° 349.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2025). *Revolución de la seguridad y salud: Papel de la IA y la digitalización en el trabajo*. Ginebra: OIT.
- Pries, L. (2019). “Workers’ Participation at Plant Level in Germany: Combining Industrial Democracy and Economic Innovation?”. En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M.

(eds.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Raffaghelli, L. (2023). "Aspectos de la negociación colectiva en la industria automotriz/autopartista". En Neffa, J. y Raffaghelli, L. (coords.), *Negociación colectiva e innovación tecnológica. Desafíos para la industria automotriz*. Buenos Aires: CEIL-CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2023/12/ed27-Neffa-Raffaghelli.pdf>.

Ramalho, J. R. (2019). "Workers' participation at the shop floor level and trade unions in Brasil: economic crisis and new strategies of political action". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of workers' participation at plant level*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Schäfers, K. y Schroth, J. (2020). "Trabajadoras/es dan forma a la industria 4.0: el proyecto 'Trabajo+Innovación' de IG Metall". Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schleser, D.; Maito, M. y Trovato, J. (2020). *Agenda de las trabajadoras y los trabajadores para la productividad*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Silva Araujo, A. (2020). *El recurso a las fortalezas históricas para enfrentar el futuro. El SMABC de cara a Industria 4.0 en el sector automotriz*. Buenos Aires: Fundación Ebert.

Telljohann, V. (2019). "Workers' Participation at the Plant Level: The Case of Italy". En Berger, S.; Pries, L. y Wannöf, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level* (393-418). Nueva York: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-48192-4_21.

Tortorella, G.; Miorando, R.; Caiado, R.; Nascimento, D. y Portioli Staudacher, A. (2018). "The mediating effect of employees' involvement on the relationship between Industry 4.0 and operational performance improvement". *Total Quality Management & Business Excellence*, vol. 32, n° 1-2. DOI: 10.1080/14783363.2018.1532789.

van Autenboer, A. (2023). "El impacto de las nuevas tecnologías automatizadas y los cambios en el empleo del sector automotriz". En Neffa, J. y Raffaghelli, L. (coords.), *Negociación colectiva e innovación tecnológica. Desafíos para la industria automotriz*.

Buenos Aires: CEIL-CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2023/12/ed27-Neffa-Raffaghelli.pdf>.

Wang, W.; Heyes, J. y Seifert, R. (2022). "Trade union influence on innovation in the British private sector: Direct and indirect paths". *Economic and Industrial Democracy*, vol. 44, n° 2, 604-627. DOI: <https://doi.org/10.1177/0143831X221086015>.

Wilkinson, A.; Gollan, P.; Marchington, M. y Lewin, D. (2010). "Conceptualizing Employee Participation in Organizations". *The Oxford Handbook of Participation in Organizations*. Reino Unido: Oxford University Press.



**realidad
económica**

Nº 381 AÑO 56

1º de julio al 15 de agosto de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 45 a 78

COOPERATIVAS

Estrategias de reconocimiento y protección social en cooperativas de trabajo del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires

Sandra Sterling Plazas* y Paula Cecilia Rosa**

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET), Saavedra 15 (C1083ACA), piso 6, CABA, Argentina, ssterlingp@gmail.com.

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Investigadora del CEUR-CONICET, Saavedra 15 (C1083ACA), piso 6, CABA, Argentina, paula_rosa00@yahoo.com.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2025

ACEPTACIÓN: junio de 2026



Resumen

Las transformaciones del mundo del trabajo y de la estructura económica ocurridas en la década de 1980 y 1990 en la Argentina permitieron la emergencia de formas de trabajo no tradicionales que se basan principalmente en experiencias asociativas y autogestivas. Dentro de tales formas, el cooperativismo de trabajo constituye uno de los casos más destacados por el grado de formalización e institucionalización alcanzado y por su devenir como un actor relevante. Las diferencias constitutivas con el trabajo asalariado impulsan a las cooperativas a desplegar estrategias para conseguir el reconocimiento como forma de trabajo no tradicional y, a la vez, igualar las protecciones sociales del trabajo asalariado. Se ahondará en la caracterización y análisis de tales estrategias a partir del análisis de seis cooperativas de trabajo del municipio de San Martín de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: Cooperativas de trabajo – Reconocimiento – Estrategias – Protección social

Abstract

Strategies for recognition and social protection in worker cooperatives in the municipality of San Martín, Province of Buenos Aires

The transformations in the world of work and economic structure that took place in Argentina during the 1980s and 1990s gave rise to non-traditional forms of work, primarily based on associative and self-managed experiences. Among these forms, worker cooperativism stands out as one of the most prominent cases due to its degree of formalization, institutionalization, and its evolution into a relevant social actor. The fundamental differences between worker cooperatives and traditional wage labor lead these cooperatives to deploy strategies aimed at gaining recognition as a non-traditional form of work while simultaneously matching the social protections associated with wage labor. This paper examines and analyzes these strategies through the study of six worker cooperatives in the municipality of San Martín, Province of Buenos Aires.

Keywords: Worker cooperatives – Recognition – Strategies – Social protection

Introducción

Las transformaciones del mundo del trabajo ocurridas en la Argentina durante las décadas de 1980 y 1990 produjeron un quiebre en las vías tradicionales de integración social debilitando la centralidad del trabajo asalariado como mecanismo de acceso a derechos, protección y reconocimiento. En este escenario emergen formas de trabajo no clásicas, entre las cuales el cooperativismo de trabajo constituye uno de los casos más paradigmáticos, tanto por su trayectoria histórica como por su grado de formalización e institucionalización (Albuquerque, 2004; Maldovan Bonelli, 2017). De esta manera, desde la década de 1990, el cooperativismo de trabajo inicia una senda de crecimiento sostenido (Vuotto, 2011), que lo instala como un actor relevante en la estructura productiva del país y transforma el mapa laboral argentino (Chena, 2022).

En su calidad de modalidad basada en la asociación y autogestión, las cooperativas de trabajo se caracterizan por la fusión entre el trabajo y los medios de producción, la gestión democrática de su capital, de la estructura de control y del modo de distribución de los excedentes (Coraggio, 2007; Singer, 2007). Su capital está fundado en la capacidad de trabajo de sus miembros; en la medida en que todos los/as socios/as son trabajadores/as y todos los/as trabajadores/as son socios/as (Ruggeri *et al.*, 2012; Massera, 2024). En el marco de la gestión del emprendimiento, las cooperativas adoptan arreglos colectivos en la tenencia de los medios de producción y configuran lógicas propias de producción y organización del trabajo al margen de la figura del trabajo asalariado (Singer, 2007; Maldovan Bonelli y Dzembrowski, 2009; Sterling Plazas, 2024). Estas características devienen en una desigualdad en relación con las protecciones de las que goza el trabajador/a asalariado/a en los términos establecidos por el Sistema de Seguridad Social, así como también de ciertos “avales” propios con los que cuentan quienes pertenecen al sector asalariado.

Por esta situación de diferenciación constitutiva, se ha podido constatar que las cooperativas buscan lograr su reconocimiento como trabajadores/as autogestivos y asociativos, distinguiéndose del clásico trabajador/a asalariado/a y, a la vez, que buscan equipararse en el acceso a las protecciones sociales propias del trabajo asalariado. En este marco, los/las trabajadores/as desarrollan acciones de manera interconectada y regularizada, que involucran reglas, lógicas, pautas y dispositivos organizacionales propios (anonimizado). Dichas acciones se orientan tanto a las relaciones de producción como a las interacciones con su entorno (Estado, actores del sistema político regular, comunidad próxima, movimientos sociales, clientes, proveedores, entre otros), y supone disputas y tensiones con otros actores e instituciones en un “espacio de relaciones” (Bourdieu, 1991).

En este marco, esta investigación propone identificar y analizar las estrategias de reconocimiento desplegadas por seis cooperativas de trabajo del municipio de San Martín. Las estrategias de reconocimiento se conciben como un conjunto heterogéneo de acciones resultantes de un proceso continuo y dinámico que articula dimensiones productivas-organizacionales, institucionales y relacionales, orientadas a construir legitimidad como formas de trabajo asociativo y autogestivo. Como hipótesis se sostiene que las cooperativas de trabajo analizadas despliegan estrategias de reconocimiento que configuran un proceso dual –de diferenciación y equiparación respecto del trabajo asalariado– mediante el cual buscan su reconocimiento como trabajadores/as asociativos y autogestivos en un contexto en el que el trabajo asalariado continúa operando como norma de referencia.

Esta búsqueda, en principio paradójica (diferenciarse del trabajador/a asalariado/a y asimilarse en sus protecciones), da cuenta de una disputa por su reconocimiento como trabajadores/as de formas de “trabajo no clásicas” (De la Garza Toledo, 2011, 2017), que frente a las formas de trabajo consideradas tradicionalmente como “genuinas” debe posicionar su trabajo como socialmente legítimo. Se trata de una disputa en la que se resignifica la propia noción de “trabajo”, reivindicando el trabajo asociativo y autogestivo y, de manera simultánea, se revisa el rol otorgado a las protecciones sociales propias del trabajo asalariado y las relaciones que se entablan con “otros” y las finalidades que poseen estas vinculaciones con la obtención del reconocimiento. En este sentido, a partir de la identificación de esta paradoja, considerando las cooperativas de trabajo tanto

actores económicos como sociales (Vuotto, 2011), se torna clave el análisis de los vínculos y alianzas que entablan como parte de estas estrategias, que a diferencia del trabajo asalariado, deben “construir” y reforzar permanentemente a partir de acciones específicas para cada sector con el cual se vinculan.

El análisis permitió distinguir dos ámbitos principales en los que las cooperativas de trabajo despliegan estas estrategias: un ámbito interno, vinculado con la dinámica organizacional, y un ámbito externo, orientado a la construcción y sostenimiento de relaciones con otros actores, principalmente el Estado local y la comunidad próxima. Esta distinción analítica no supone esferas separadas, sino dimensiones interrelacionadas que se complementan en la práctica. En el ámbito interno, las cooperativas desarrollan estrategias orientadas al acceso a protecciones sociales que permitan afrontar tanto los riesgos laborales como aquellos asociados a la enfermedad y la vejez. Estas estrategias pueden asumir modalidades individuales, colectivas o mixtas, según los arreglos específicos mediante los cuales se organizan la gestión y el financiamiento de dichas coberturas. En el ámbito externo, las estrategias se orientan a la construcción y sostenimiento de vínculos con la comunidad próxima y con el Estado local. En este caso, se destaca el papel del Municipio de San Martín por su intervención sostenida en el campo de la economía social y por la promoción de emprendimientos cooperativos a través de diversos dispositivos de apoyo e incentivos, configurando un espacio de interlocución clave para estas organizaciones.

El artículo se organiza en cinco apartados. El primero corresponde a esta introducción. En el segundo se presenta la estrategia metodológica. El tercero desarrolla el marco general y la perspectiva teórica que orientan el análisis de los datos, junto con una caracterización organizativa de las cooperativas de trabajo y las normativas de regulación laboral aplicables al sector. En el cuarto apartado se presenta el análisis de las estrategias desplegadas por las cooperativas para la búsqueda de reconocimiento, distinguiendo entre aquellas orientadas al ámbito interno -vinculadas con la dinámica organizacional- y las dirigidas al ámbito externo, asociadas a los vínculos con el Estado local y la comunidad próxima. Este análisis combina aspectos descriptivos de las acciones desarrolladas con testimonios de los/as integrantes de las cooperativas, a fin de recuperar sus concepciones

sobre las estrategias desplegada y las percepciones en torno a su propio trabajo.¹ Finalmente, en el quinto apartado se presentan las reflexiones finales.

Estrategia metodológica

El análisis presentado surge de los resultados de estudios previos (Sterling Plazas, 2024; Sterling Plazas y Rosa, 2025a, 2025b), que integran una investigación doctoral² y un Proyecto de Investigación Plurianual (PIP-CONICET) 2021-2023.³ La investigación se centra en el estudio de seis casos: tres cooperativas de trabajo (CT) de origen asociativo y autogestivo y tres empresas recuperadas por sus trabajadores/as (ERT), ubicadas en el municipio de General San Martín (Provincia de Buenos Aires).

La selección de los casos se basó en criterios teóricos, considerando: la heterogeneidad del cooperativismo de trabajo, la inscripción en contextos sociohistóricos distintos, su función social identificable y su participación en dispositivos estatales del municipio de General de San Martín. Según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), al momento de la selección (marzo de 2021), el municipio contaba con 79 cooperativas de trabajo registradas (67 CT y 12 ERT). La aplicación integral de los cuatro criterios derivó en la selección de seis casos: tres ERT y tres CT. El siguiente cuadro muestra una descripción de los seis casos seleccionados.

El presente análisis integra las CT y ERT bajo la figura jurídica de cooperativa de trabajo. Si bien se reconocen las diferencias de origen, esta convergencia se fundamenta en los desafíos comunes vinculados con la búsqueda de reconocimiento

¹ A fin de mantener el anonimato de las personas entrevistadas, las declaraciones de las/los cooperativistas serán identificadas como CT-1, CT-2..., que corresponde a cooperativa de trabajo 1, 2..., según el orden en que fueron organizadas para su presentación (ver cuadro 1).

² Configuración de interfaces entre cooperativismo de trabajo y Estado local en el municipio de General San Martín de la provincia de Buenos Aires (2002-2022) de Sandra Sterling Plazas.

³ Titulado "Procesos alternativos de producción y comercialización de alimentos en la Argentina. Actores sociales, políticas estatales y territorios en las primeras décadas del siglo XXI" y dirigido por Paula Rosa.

Cuadro 1. Descripción de los casos de estudio (CT y ERT seleccionadas)				
CT/ERT	ID testimonios	Cantidad de socios/as	Año de creación (antigüedad)	Rubro/principales productos o servicios
Cooperativas de trabajo (CT)	CT-1	35 asociadas/os, de las cuales 30 son mujeres que confeccionan en sus casas	"2005 (21 años)"	"TextilSe dedica a la confección de calzoncillos, boxers, bombachas y remeras. Su producción es totalmente a fasón porque no cuentan con espacios ni herramientas para cortar"
	CT-2	11 asociadas/os, todas/os fundadoras/es de la cooperativa	"2014(12 años)"	"RecicladoSegregación, clasificación, acondicionamiento, reciclado y transformación de los plásticos y otros materiales que componen los residuos sólidos urbanos"
	CT-3	45 asociadas/os, de las/los cuales 4 son socias/os fundadoras/es	"2014(12 años)"	"Audiovisual y gráficaOfrece servicios de: 1) educación no formal (talleres artísticos; escuela de circo social y apoyo escolar); 2) radio comunitaria y 3) espectáculos artísticos (circo, montaje de escenarios, recitales y proyecciones audiovisuales)"
Empresas recuperadas por sus trabajadoras/es (ERT)	CT-4	18 asociadas/os, 12 participaron de la recuperación	"2002(24 años)"	"MetalmecánicaCuenta con tres líneas de producción: autopartista, línea blanca y piezas para espacios públicos"
	CT-5	19 asociadas/os, 14 participaron de la recuperación	"2012(14 años)"	"Transformación de papelElabora de manera integral y artesanal cuadernos, anotadores, libretas, índices telefónicos y cuadernos universitarios"
	CT-6	19 asociadas/os y todas/os participaron de la recuperación	"2019(7 años)"	"PanificadosProducen prepizzas y pizetas bajo marca propia y para grandes empresas como La Perla"
Fuente: Sterling Plazas y Rosa (2025a)				

como trabajadores/as no clásicos y el acceso a protección social, lo que deviene en la necesidad de organizar y garantizar la seguridad social dentro de los marcos normativos de salud, previsión y riesgos laborales vigentes. En consecuencia, aunque se especificará la pertenencia a cada tipo de organización cuando sea necesario, el análisis de las estrategias se aborda de manera transversal al conjunto de los casos estudiados.

El recorte espacial de esta investigación es el municipio de General San Martín de la Provincia de Buenos Aires, ubicado en el primer cordón del Conurbano Bonaerense. Su elección se sustenta en dos razones principales. En primer lugar, su larga tradición fabril que lo llevó a ser considerado la “capital de la industria” en la década de 1980 (Fontanet, 2020; Molina, 2013), y cuyo tejido productivo sufrió transformaciones profundas tras los procesos de desindustrialización del país iniciados en la década de 1970 y profundizados en la década de 1990, con una pérdida del 30% del parque industrial entre 1993 y 2003 (Gutiérrez Cabello, 2008). Este escenario de quiebra de grandes firmas como ISACO y GATIC (licenciataria de grandes marcas como Adidas, Nike y LA Gear) fue el catalizador para la emergencia de las CT y ERT analizadas. En segundo lugar, la elección del municipio responde a su trayectoria en la promoción de políticas de economía social. Desde la década de 2010, el municipio ha impulsado el desarrollo local mediante un significativo incentivo a las cooperativas y el fortalecimiento de la economía social, facilitando herramientas de financiamiento, capacitación y espacios de comercialización –como ferias, almacenes cooperativos y polos productivos– así como mecanismos de compra estatal orientados a fortalecer el trabajo autogestivo.

En términos metodológicos, se adoptó un enfoque cualitativo que combinó fuentes primarias y secundarias. Las primeras consistieron en la realización de trece entrevistas semiestructuradas a las cooperativistas de los casos seleccionados, llevadas a cabo entre marzo de 2021 y noviembre de 2022. Como fuentes secundarias se analizaron informes del sector, notas periodísticas referentes a los casos seleccionados y normativas legales.

La sistematización del material empírico se organizó mediante una estrategia analítica doble. En una primera instancia, se realizó una reconstrucción singular

de cada caso. Posteriormente, se desarrolló un abordaje relacional que permitió identificar que las estrategias de reconocimiento desplegadas por las cooperativas se configuran en dos ámbitos interrelacionados: uno interno, vinculado al acceso a las protecciones sociales y otro externo orientado a las relaciones con el Estado local y la comunidad próxima.

Trabajo, protección y reconocimiento

Siguiendo a Castel (1997), la integración social puede entenderse como un proceso dinámico relacionado con los soportes de la vida social que garantizan –o no– la participación en la sociedad y la seguridad vinculada con las protecciones que ofrece el mundo del trabajo para enfrentar los riesgos de la existencia. En su análisis “entrelaza” el trabajo y las redes de sociabilidad, señalando cómo estos dos grandes elementos configuran diferentes zonas de cohesión social. Desde esta perspectiva, la figura del trabajo asalariado se instala como un instrumento garante de derechos sociales que otorga prestaciones fuera del trabajo (enfermedad, accidentes, jubilación) y se vincula con el reconocimiento de los/as trabajadores/as como consumidores y como sujetos de derechos colectivos (*idem*). Se genera así, una relación inusitada entre trabajo e integración, al punto tal de convertir el trabajo en un elemento primordialmente identitario, más, incluso, que la familia y/o la comunidad.

De esta forma, el trabajo se inscribe en la estructura social (*idem*), constituyéndose en un principio organizador de la posición, el estatus y función de los actores (individuales y colectivos) en dicha estructura (*idem*; Méda, 2007). Estas características han dado lugar a lo que se conoce como sociedades fundadas en el trabajo (Jacob, 1995; Méda, 2007), en que el trabajo posee una doble condición: por un lado, garantiza la subsistencia y la protección frente a los riesgos salud, educación, vejez y, por el otro, brinda reconocimiento y estima social (Castel, 1997, 2004; Longo, 2004; Méda, 2007; Paugam, 2007, 2012).

Ambas dimensiones -protección y reconocimiento- son relevantes en la medida en que hacen a la integración, el vínculo social y el propio desarrollo de la existencia social (Paugam, 2012). La protección remite al “conjunto de soportes que el individuo puede movilizar frente a los avatares de la vida (recursos

familiares, comunitarios, profesionales, sociales...)” (*ibid.*: 2). A partir de la protección que otorga el trabajo asalariado, los/as trabajadores/as pueden organizar su presente y obtener certezas sobre su futuro (Castel, 1997, 2004). Por su parte, el reconocimiento se concibe como el resultado de la participación en los intercambios de la vida, en la medida en que se logra a partir de la mirada aprobatoria de otro o de los otros en los actos de la vida cotidiana (Castel, 1997; Paugam, 2012).

En las sociedades fundadas en el trabajo, el reconocimiento se asocia con un imperativo de reciprocidad normativa respecto de sus destinatarios de interacción, que implica la aceptación del trabajo como instancia de construcción de relaciones de sociabilidad y lazos sociales (Paugam 2007, 2012) y, a la vez, se vincula, en parte, a la utilidad social de los/as trabajadores/as en la tarea de producción de la sociedad (Longo, 2004; Paugam, 2012). Ahora bien, tal como advierte de la Maza (2009), citando a Hegel, el intercambio social que posibilita el reconocimiento “no implica solamente una interacción positiva entre individuos que se aceptan mutuamente, sino que conlleva también el conflicto y la lucha por la posesión de cosas y por el honor asociado a la posesión” (231). En esta línea, Maldovan Bonelli y Melgarejo (2019) señalan que:

La demanda por reconocimiento atraviesa múltiples tensiones respecto de qué y a quiénes se demanda. En primer lugar, estas tensiones se vinculan con la autopercepción en su calidad de trabajadores/as, que en muchos casos se presenta como conflictiva entre (por un lado) la intención de ser reconocidos/as como un nuevo tipo de trabajadores/as que iría por derechos especiales en un modelo económico y social que los excluye y (por otro) la referencia permanente a ser reconocidos/as como trabajadores/as en un sentido tradicional, instando por obtener o recuperar los mismos derechos que detentan los/as trabajadores/as formalizados/as (70)

De lo anterior se desprende que, aunque el reconocimiento es resultante de la sociabilidad y de las relaciones (sociales y productivas) construidas en torno al trabajo, este es un atributo conferido según la valoración de la utilidad socialmente generada como trabajador/a. Así, el reconocimiento es objeto de conquistas que

se obtienen en medio de escenarios de disputa en los que se ponen en juego las concepciones propias del trabajo y las vías clásicas de integración.

En las sociedades fundadas en el trabajo, estas dimensiones se encuentran fuertemente ancladas al trabajo asalariado, a tal punto que “perder” la relación salarial genera fragilidad vincular y la privación de protección y de reconocimiento (Castel, 1997; Paugam, 2012). En el caso argentino, los procesos de desindustrialización y reestructuración productiva provocaron un quiebre en las vías tradicionales de integración social y en los mecanismos de solidaridad característicos (Angélico y Forni, 2000; Andrenacci y Soldano, 2006), generando un doble proceso de exclusión: por un lado, dinámicas de descolectivización laboral, que deposita en el/la trabajador/a la responsabilidad principal de asumir él mismo los avatares de su trayectoria profesional (Castel, 1997), y, por otro, de descualificación social, que supone una ruptura en los vínculos e interacciones sociales constitutivas del reconocimiento a partir de la figura del trabajador (Paugam, 2012). Como resultado, una porción de la sociedad reorganizó sus estrategias de reproducción, dando lugar a la emergencia de formas de trabajo “no clásicas” (de la Garza Toledo, 2011, 2017); en las que las identidades se construyen por fuera de los marcos laborales tradicionales (Svampa, 2005).

Estas organizaciones se caracterizan por una lógica asociativa y autogestiva que las distingue del trabajo asalariado, al mismo tiempo que las sitúa en una posición singular en relación con la protección social y el reconocimiento. Dentro de estas formas de trabajo se destacan las cooperativas de trabajo, tanto por su historia como por el grado de formalización e institucionalización alcanzado (Albuquerque, 2004; Vuotto, 2007; Maldovan Bonelli, 2017). Su expansión, principalmente desde la década de 1990 (Vuotto, 2011), transformó el mapa laboral argentino, instalando las cooperativas como otro actor económico y social dentro de la estructura productiva (Chena, 2022; Vuotto, 2011).

En efecto, las cooperativas de trabajo generan relaciones de producción que se desarrollan mayoritariamente al margen de la figura del trabajo asalariado tradicional, lo que implica un acceso limitado a los sistemas de protección social (Curcio y Beccaria, 2011; Danani y Hintze, 2011). En este contexto, sus integrantes enfrentan el desafío de construir mecanismos propios de protección, al mismo

tiempo que buscan la sustentabilidad económica y social de la organización como garantía necesaria de su continuidad (Vuotto, 2022).

Características organizativas y normativas afines

Desde el punto de vista organizativo, las cooperativas se estructuran a partir de principios de gestión democrática, autonomía y control colectivo de los medios de producción (Coraggio, 2007; Singer, 2007), otorgando al trabajo un lugar central en la organización de la actividad económica (Massera, 2024). En estas se antepone la creación de puestos de trabajo y la mejora de la calidad de la vida de los asociados a la acumulación de capital y la maximización de los beneficios individuales.

Esto implica que los/as trabajadores/as definen dinámicas organizacionales internas concertadas democráticamente y aceptadas por socios/as (CICOPA, 2005; Bauni, 2021). De esta manera, los/as trabajadores/as participan en la toma de decisiones relativas a la orientación productiva, la organización del trabajo, los mecanismos de control y la regulación, la distribución de excedentes, la extensión de la jornada laboral, entre otros (Novick (2000), citado en Bauni, 2021). En el marco de este proceso los/las trabajadores/as articulan la sostenibilidad económica de la cooperativa –mediada por una lógica mercantil, en términos de Polanyi (Coraggio, 2012)– con su carácter social, al estar orientada hacia la reproducción ampliada de sus integrantes antes que a la acumulación de capital. Son los/las trabajadores/as quienes toman las decisiones técnicas y sociales relacionadas con el trabajo, estableciendo así nuevas relaciones entre ellos que van más allá de las que se establecen entre el trabajador y el producto (Maldovan Bonelli, 2020). Esta articulación de lógicas económicas y sociales tiene diversas implicaciones y se gestiona en el marco de tensiones y conflictos. Entre estos se incluye la forma en que la organización asegura su rentabilidad económica (necesaria para lograr su estabilidad y su sostenibilidad en el tiempo) y garantiza ciertas condiciones laborales y de protección social a sus trabajadores/as. Asimismo, se incluye la autonomía e independencia ante el Estado y ante terceros en sus relaciones de trabajo y de gestión (CICOPA, 2005).

En términos normativos, estas características implican una relación asociativa que no se encuadra plenamente en las categorías jurídicas tradicionales de trabajo

dependiente o autónomo (Vuotto, 2011). En Argentina, las cooperativas se rigen por la Ley 20.337 de 1973, que regula de manera general todas las organizaciones cooperativas y establece que la relación entre la cooperativa y sus integrantes se inscribe en el denominado “acto cooperativo”, excluyendo la relación laboral o de dependencia (*idem*). Esta definición ha sido reafirmada por la Resolución 4664 de 2013 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Sin embargo, esta particularidad jurídica no encuentra un correlato en términos del sistema de protección social, estructurado tradicionalmente en torno a la distinción entre trabajo dependiente y autónomo. Como resultado, se observan brechas en el acceso a derechos laborales y coberturas sociales para los/as trabajadores/as cooperativistas (*idem*).

En este marco, el sector ha impulsado diversas iniciativas orientadas a su reconocimiento como trabajadores con “derechos plenos” (salario familiar, jubilación, seguro de riesgos del trabajo, etc.), subrayando que su pertenencia a una cooperativa “no los hace menos trabajadores” (*ibid.*: 30). Estas demandas se canalizan, principalmente, a través de instancias de representación colectiva que articulan reivindicaciones en ámbitos estatales y promueven modificaciones normativas (*idem*). En términos generales, dichas acciones giran en torno a la búsqueda de un trabajo digno, que combine ingresos adecuados, condiciones laborales seguras y acceso a la protección social para el/la trabajador/a y sus familias. Como argumenta Vuotto:

el acento está puesto en la defensa gremial del cooperativismo de trabajo⁴ y en mejorar la normativa del sector y su relación con los distintos estamentos del Estado. En particular se plantea como necesidades contar con una Ley de Cooperativas de Trabajo y una Ley de Compras, la modificación de la ley de Concursos y Quiebras, el acceso a créditos blandos. (*Ibid.*: 27)

⁴ En esta línea, Vuotto (2011) señala que en 2005 se creó la Asociación Nacional de Trabajadores Auto-gestionados (ANTA), con el propósito de constituirse como un espacio de representación sindical de trabajadores autogestionados, independientemente de la actividad o forma jurídica de sus organizaciones. Sus principales ejes de acción se orientan al reconocimiento, la adecuación del marco tributario, el acceso al financiamiento y la construcción de sistemas propios de protección social, incluyendo cobertura de salud y previsión.

En este sentido, las propuestas de reforma -como propuesta de modificación de la Ley de Quiebras y el Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo- le otorgan legitimidad a su acción y les permiten expresar intereses particulares en términos reivindicativos, destacando que el trabajo autogestivo constituye “un trabajo genuino, que supone el reconocimiento de los derechos como trabajador; respetando los valores de una empresa cooperativa” (*idem*). Desde esta posición, el cooperativismo de trabajo busca instalarse como un actor socioeconómico relevante que preserva la naturaleza específica de la organización cooperativa y favorece el reconocimiento de otros intereses colectivos (*ibid.*). De este modo, las disputas en el plano normativo se inscriben en una demanda más amplia por el reconocimiento del trabajo autogestionado, en su calidad de forma específica de producción y de integración social.

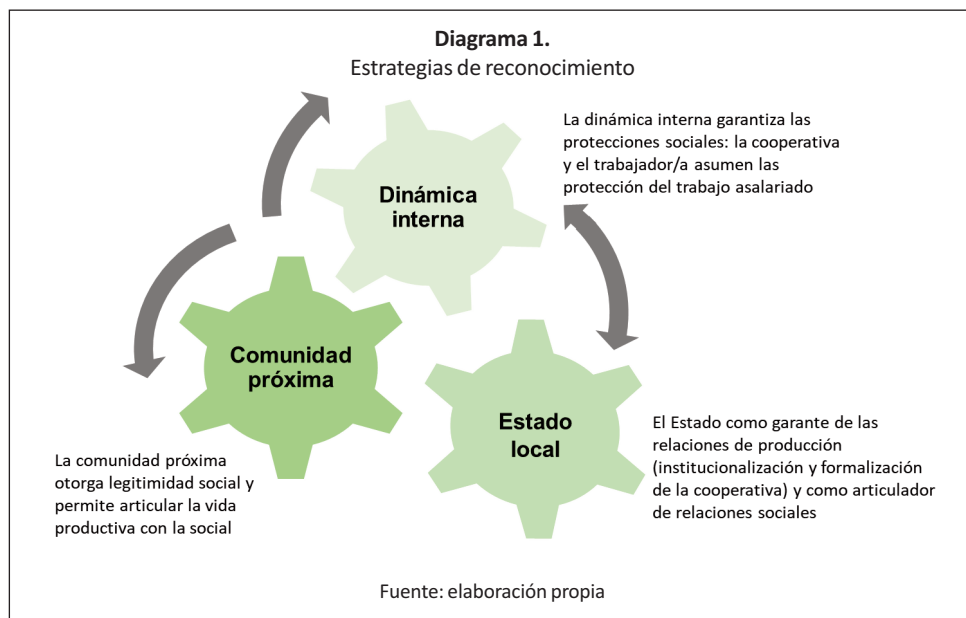
En este sentido, las estrategias desplegadas por las cooperativas no suceden en el vacío, por el contrario, se inscriben en una matriz política, económica, social y cultural ubicada espacial y temporalmente, y en la acción de actores y movimientos que impulsan su reivindicación y reconocimiento –económico, social y normativo– en diferentes instancias públicas.

Estrategias de reconocimiento desplegadas

En este apartado se analizan las estrategias desplegadas por las cooperativas de trabajo analizadas para lograr su reconocimiento desde dos ámbitos: uno interno, vinculado con la dinámica organizacional, y otro externo, referido a las relaciones entabladas con el Estado local y la comunidad próxima. El siguiente gráfico muestra estas estrategias y su interrelación como esferas complementarias que forman parte de un mismo modo de acción de las cooperativas analizadas.

Estrategias en el ámbito interno: dinámica organizacional

Siguiendo a Bauni (2021) y Maldovan Bonelli y Dzembrowski (2009), se entiende que la dinámica organizacional comprende el conjunto de prácticas, rutinas organizacionales, políticas, reglas y principios que determinan cómo se dirige, administra y controla una cooperativa de trabajo. Así, los/as trabajadores/as deciden sobre aspectos como la división del trabajo, funciones de comando,



control y regulación, distribución de excedentes repartibles, definición de la jornada laboral, entre otros (Novick (2000), citado en Bauni, 2021). De esta manera, entendemos que las estrategias de reconocimiento desplegadas en el ámbito interno refieren al conjunto de acciones orientadas a garantizar el acceso a protecciones sociales asimilables a las del trabajo asalariado (sueldo anual complementario, salud, jubilación, riesgos laborales, licencias médicas).

Como se mencionó previamente, los/las asociados/as a cooperativas configuran sus relaciones laborales al margen del trabajo asalariado. En consecuencia, no acceden de manera directa a prestaciones como el sueldo anual complementario (SAC) o aguinaldo, aseguradora de riesgos del trabajo, reconocimiento de licencias médicas o vacaciones, ni tampoco, a partir de contribuciones compartidas (trabajador-empleador), al sistema de protección social. En el marco normativo vigente, son categorizados como trabajadores independientes, de modo que la responsabilidad de tales protecciones y reconocimientos se traslada en primera

instancia al trabajador/a y en segundo lugar a la cooperativa, por lo que se entremezcla con cuestiones de sostenibilidad financiera de la unidad productiva.

En este marco, las cooperativas analizadas desarrollan estrategias orientadas al acceso a mecanismos de protección social que les permitan cubrir los riesgos laborales y aquellos asociados a la enfermedad y la vejez. Estas estrategias pueden asumir modalidades individuales, colectivas o mixtas, según quién asuma la gestión y el financiamiento. En las modalidades individuales se destaca la inscripción y pago del monotributo, como herramienta que habilita el acceso a servicios de salud y aportes jubilatorios. De esta manera, la cobertura en salud y la previsión social quedan principalmente a cargo de cada asociada/o.

En cuanto a las estrategias colectivas, estas implican la gestión y financiamiento por parte de la cooperativa. Entre las más relevantes se encuentran la contratación de seguros contra accidentes laborales, el pago –total o parcial– del aguinaldo y la provisión de coberturas de salud complementarias a las habilitadas por el monotributo. En todos los casos analizados se registró la contratación de seguros a través de una aseguradora de riesgos del trabajo (ART); lo que resulta significativo dado que la legislación laboral vigente dispone de mecanismos individuales y exime a las cooperativas de realizar dicha contratación. Asimismo, en casos específicos, como el de una cooperativa de reciclaje, se incorporan seguros adicionales de carácter privado para cubrir contingencias de accidentes laborales que involucren personas externas a la cooperativa. En dicha cooperativa esta protección reviste particular importancia dado que sus proveedores “son compañeros que están en la calle, cirujas, cartoneros o recuperadores urbanos” (CT-2, septiembre de 2021) que mayoritariamente carecen de cobertura en salud.

60

Respecto del aguinaldo, las estrategias son heterogéneas y se encuentran estrechamente vinculadas a la disponibilidad de recursos. La mitad de los casos no lo distribuye, priorizando la reinversión en la unidad productiva. En dos de los seis casos se distribuye “siempre que la plata alcance”; para ello, cada semestre se analiza la situación financiera de la cooperativa en el Consejo de Administración. Así, es posible que un semestre el aguinaldo corresponda con lo establecido por la norma, se otorgue un porcentaje menor o simplemente no se distribuya. Como caso excepcional, se destaca una cooperativa que distribuye el aguinaldo según lo

dispuesto en la legislación laboral, aunque manteniendo márgenes de flexibilidad ante contingencias que afecten la sostenibilidad económica de la unidad productiva. Por último, en el marco de las estrategias colectivas de atención en salud, se registra el caso de una cooperativa que conformó una mutual orientada a garantizar que sus asociadas/os y familias accedan a prestaciones que igualen o superen las brindadas por la obra social del monotributo.⁵

Por su parte, las estrategias mixtas combinan aportes individuales y colectivos, y se orientan principalmente a la cobertura de licencias por enfermedad. En los casos en que se reconocen, se garantiza el mantenimiento del ingreso por períodos acotados con posibles extensiones parciales sujetas a evaluación del Consejo de Administración. Usualmente, el/la trabajador/a puede ausentarse de su trabajo por enfermedad propia o familiar hasta 48 horas. Si la licencia médica excede este tiempo, algunas cooperativas pueden llegar a reconocer el 50% del ingreso mensual correspondiente según la situación particular. No obstante, en dos de los seis casos analizados no se reconoce ningún tipo de cobertura por enfermedad propia o familiar.

En conjunto, estas estrategias evidencian que el acceso a la protección social recae principalmente en los/las propios/as trabajadores/as, tanto a nivel individual como colectivo. En el marco de la autogestión, la definición, organización y financiamiento de estas estrategias se configuran como una responsabilidad compartida, estrechamente condicionada por las capacidades económicas de cada unidad productiva. Los testimonios relevados permiten profundizar esta interpretación, al poner de relieve, por un lado, una diferenciación respecto del trabajo asalariado y, por otro, la responsabilidad individual y colectiva que asumen los/as trabajadores/as en la generación de estas protecciones:

somos muy distintos los trabajadores de cooperativas de los trabajadores que trabajan bajo patrones, no porque seamos mejores, sino porque nosotros tenemos

⁵ El mecanismo funciona de la siguiente manera: todos/as los/as asociados/as de la cooperativa son a su vez socios/as de la mutual y pagan la cuota social, a través de ella pueden acceder a servicios de salud (odontología, psicología, oftalmología y medicina clínica). Los consultorios de la mutual funcionan dentro de la propia cooperativa.

que ganarnos nuestro sustento, comprarnos la ropa, tener una obra social, pagar el monotributo, tener un seguro, todo tiene que salir de acá. (CT-4, octubre de 2021)

nosotros no tenemos garantizado un aguinaldo ni licencias, y la obra social nos la tenemos que pagar nosotros mismos, todo tenemos que pelearlo nosotros mismos. (CT-4, noviembre de 2021)

Asimismo, los/as trabajadores/as identifican diferencias en términos de las relaciones de producción autogestivas: “en relación de dependencia vos venías, tenías una tarea asignada (...), un cumplimiento de horas y te ibas” (CT-5, julio de 2021). De manera comparativa, destacan que la responsabilidad sobre la sostenibilidad de la unidad productiva es colectiva: “es distinto, pasás a ser dueño de tu propio destino, no solo de ti, vos sos responsable también de que todos cobremos (CT-4, octubre de 2021). En este sentido, los/as trabajadores/es la “pelean” a fin de lograr algunas protecciones constitutivas de la figura del trabajo asalariado y, a la vez, configuran relaciones de producción autogestivas, entendiendo que:

autogestionar es conocer la realidad de lo que es una empresa. Porque si no sabés qué tienes que comprar, vender, gastar, no vas a llevar un excedente para vivir. Si vendemos bien nos llevamos más y podemos pagarnos obra social, el aguinaldo. (CT-4, julio de 2021)

Las estrategias desplegadas pueden interpretarse como intentos de aproximación a las protecciones asociadas al trabajo asalariado, en la medida en que estas continúan operando como referencia normativa de integración social. No obstante, su implementación se produce en condiciones diferentes, en las que la obtención de dichas protecciones se configura como una práctica activa –y frecuentemente conflictiva– que los propios trabajadores/as definen en términos de “lucha” y “responsabilidad”.

De acuerdo con lo analizado, las estrategias desplegadas pueden entenderse como formas de equiparación de las protecciones asociadas al trabajo asalariado, en la medida en que estas continúan operando como referencia normativa de integración social. No obstante, como indican los testimonios, su implementación

se produce en condiciones diferenciadas, en las que el acceso a dichas protecciones se configura como un proceso de construcción colectiva –frecuentemente atravesado por tensiones– que los propios trabajadores/as definen en términos de “lucha” y “responsabilidad”.

Estrategias en el ámbito externo

En relación con el ámbito externo, y en línea con lo señalado por Laville (2001), Defourny (2014) y Vuotto (2011), el cooperativismo de trabajo se caracteriza por la multiplicidad de vínculos institucionales que establece tanto dentro del propio sector como con organismos gubernamentales y otros actores que exceden el espacio productivo. Esta particularidad favorece la sostenibilidad de las cooperativas y da cuenta de la estrecha relación entre la economía social, la sociedad civil y el Estado (Laville, 2001). La variabilidad y naturaleza de dichas relaciones responde, mayoritariamente, a intereses, necesidades y expectativas situadas, mostrando un predominio de articulaciones con organismos públicos, especialmente en el marco de iniciativas orientadas a la creación, consolidación o reestructuración de las cooperativas (Vuotto, 2011). En este marco, entendemos que las estrategias de reconocimiento desplegadas en el ámbito externo remiten al conjunto de acciones orientadas a obtener reconocimiento por parte del Estado local y la comunidad próxima, identificados como actores clave en este proceso.

Estrategias orientadas al Estado local

El Estado local emerge como un actor central en la búsqueda de reconocimiento, tanto por su capacidad de implementación de programas y políticas que favorezcan la formalización e institucionalización del cooperativismo de trabajo como por sus roles de articulador social y garante de relaciones de producción (O'Donnell, 1977) que facilita la generación de “espacios de intercambio” con otros actores del campo. En línea con lo señalado por diversas investigaciones (Coraggio, 2006; Couto, Foglia y Rofman, 2016; De Piero, 2020), las dinámicas de interacción entre el Estado y los actores sociales responden a dinámicas locales que se configuran en función de capacidades estatales, trayectorias institucionales y niveles de organización del entramado local. Asimismo, responde a las capacidades que las organizaciones y movimientos pueden desplegar, logrando instaurarse como

espacios de mediación, referentes de participación e incluso instancias de poder (De Piero, 2020).

En la provincia de Buenos Aires, el nivel local, denominado partido, constituye una delimitación territorial conformada por una o más localidades gobernadas por unidades político-administrativas o municipios (Couto, Foglia y Rofman, 2016). De este modo, las características socioeconómicas y políticas de los actores, la estructura y perfil productivo del municipio, el nivel de organización e institucionalización del entramado de actores sociales y económicos, la dinámica política local (alineamientos político-partidarios a nivel local y con otros niveles de gobierno) y las trayectorias de la burocracia estatal inciden en la acción estatal a nivel local (Gradin, 2015; Couto, Foglia y Rofman, 2016). Así, es posible encontrar gobiernos municipales que, afirmados en la adecuación de la estructura burocrática y la experiencia de su élite estatal, han implementado estilos de gestión propios, movilizó recursos de los niveles provinciales y nacionales, y amplió el entramado de actores locales con los que se relacionan (Rofman, 2019; Rofman, Fagúndez y Anzoátegui, 2007).

En este marco, el Municipio de General San Martín constituye un caso relevante que “se propuso la generación de políticas públicas para constituirse en una referencia del sector” (Torrano y Muñoz, 2023: 164). En esta línea, desde el 2011, la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), inscripta en la Dirección de Desarrollo Social, impulsa una política sostenida de promoción de la economía social (Muñoz, 2025; Torrano y Muñoz, 2023). Mediante instrumentos como los microcréditos productivos,⁶ el programa de *compre local*,⁷ instancias de

⁶ Consisten en créditos de bajo monto, otorgados a tasas de interés inferiores a la de los mercados formales de crédito. Su implementación se canaliza a través del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS) que financia a cooperativas de trabajo y brinda instancias de capacitación y acompañamiento en la gestión del crédito (García y Fontanet, 2018).

⁷ Programa de compras municipales que otorga trato preferencial a cooperativas de trabajo en las licitaciones, siempre que su oferta no supere en más de un 5% la mejor propuesta del mercado. Incluye, además, beneficios como exenciones impositivas parciales, facilidades de pago en cánones municipales y acceso a microcréditos de adelanto de facturación a través del FFS.

formación⁸ y espacios de comercialización para los trabajadores autogestivos, el municipio contribuye tanto a la sostenibilidad económica de las cooperativas como a su formalización e institucionalización (Torrano y Muñoz, 2023). En particular, la política de compras públicas –sancionada por la Ordenanza 11.835– otorga un lugar privilegiado a las cooperativas en las contrataciones municipales y permite que el municipio destine una parte importante de su presupuesto a contratar servicios de cooperativas de trabajo (mantenimiento, textil, alimentación, etc.), configurando un mecanismo concreto de reconocimiento en su calidad de proveedoras del Estado.

En esta línea, el municipio integra la Red de Municipios Cooperativos, una iniciativa impulsada por la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) en articulación con la Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP) y la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA). La Red constituye una herramienta de desarrollo local sostenible construida a partir del vínculo y trabajo conjunto entre cooperativas de trabajo y gobiernos locales. En tal sentido, los municipios que se integran a la Red⁹ se comprometen a desarrollar dispositivos que promuevan el desarrollo local cooperativo, la educación cooperativa, el comercio local y el cuidado del ambiente y la salud.

Por otro lado, las cooperativas promueven “espacios de intercambio” con el Estado local y otros actores relevantes del sector que funcionan como instancias de articulación, visibilización y canalización de demandas. Entre estos, se destacan la Mesa de Empresas Recuperadas y la Mesa de Políticas Públicas Cooperativas, que permiten a las organizaciones interactuar con el Estado y otros actores, gestionar reclamos de manera colectiva y consolidar su presencia en el entramado institucional local.

⁸ Programas de capacitación en cooperativismo y gestión de emprendimientos asociativos (aspectos legales, tributarios y de administración), cuya asistencia es requisito para obtener la matrícula cooperativa.

⁹ La Red fue conformada por quince municipios en octubre de 2016 y para noviembre de 2023 este número había ascendido a setenta.

La Mesa de Empresas Recuperadas de San Martín es un espacio en el que interactúan las trece ERT del municipio, el Estado local y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se trata de una instancia en la que se tramitan de manera federada las demandas y reclamos de las ERT, a la vez que se cuenta con la participación informal del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER). En este marco se estableció el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas, el cual permite el reconocimiento de las ERT como unidades productivas y facilita los procesos de expropiación de los medios de producción, asimismo les posibilita obtener la habilitación municipal sin necesidad de cancelación previa de las obligaciones contraídas por los dueños que habían declarado la quiebra o el vaciamiento de la empresa.

Por su parte, la Mesa de Políticas Públicas Cooperativas es una iniciativa estatal articulada entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Productivo y cuenta con la participación de las áreas de Hacienda y Legal y Técnica. Nuclea a cooperativas de trabajo de todos los rubros, cooperativas de servicios, cooperativas de vivienda, la Mesa de ERT y pymes del municipio. Se concibe como un espacio donde puedan pensarse las políticas de fomento al cooperativismo, haciendo énfasis en el desarrollo de mecanismos de articulación comercial entre las pymes del municipio de General San Martín y las cooperativas (CT-3, agosto de 2022).

Desde la perspectiva de los/as trabajadores/as, tanto la participación en las políticas como en los “espacios de intercambio” les permite sostener vínculos comerciales orientados al reconocimiento del trabajo autogestionado, así como a la formalización e institucionalización de las cooperativas. En este marco, “la relación con el Estado es algo que se considera importante” (CT-5, octubre de 2021), por esto, constituirse como proveedoras del municipio se configura como una estrategia orientada a “hacerse conocer” y a demostrar la capacidad productiva del trabajo autogestionado. En esta línea, uno de los socios de la CT-4 señala que:

nosotros queríamos ser proveedores del gobierno municipal (...). La intención siempre fue ser proveedores y hacernos conocer, porque tenemos un vecino que nos trata de usurpadores. Entonces queremos hacernos conocer y demostrar lo que los trabajadores pueden hacer sin el patrón. (CT-4, octubre de 2021)

Así mismo, los/las entrevistados/as reconocen que estas relaciones trascienden su dimensión económica, en la medida en que se sustentan en una lógica de reciprocidad que busca articular entre mercantiles y solidarios:

Hay una lógica de ida y vuelta, de reciprocidad. (...). Jugamos con la analogía de que hay dos tipos de organizaciones, las que van con la mano tendida esperando generar un acuerdo de reciprocidad y las que van con la palma hacia arriba esperando que solamente les bajen dinero. Creemos que hay dos maneras distintas. Nosotros pretendemos ser protagonistas del Estado y pretendemos, dentro de nuestras posibilidades, también poner condiciones de trabajo. (CT 3, octubre de 2021)

En esta línea, se observó que el vínculo comercial con el Estado adquiere una relevancia significativa en términos de legitimidad y visibilidad. En este sentido, los/las cooperativistas señalan que la relación comercial “aporta en relaciones políticas (...); el interés de relacionarse con el municipio es simplemente político, nada más” (CT-5, julio de 2021), porque en estas relaciones “se ponen otras cosas en juego” (CT-4, noviembre de 2021). Así, los vínculos con el Estado local funcionan como un mecanismo de visibilización y valorización del trabajo autogestivo:

El trabajo [en la cooperativa] es un trabajo digno y, estar relacionado con el Estado, yo creo que es un buen elemento. No pensamos como pobrecitos que somos cooperativa, sino que generamos trabajo y el estar relacionados con el Estado muestra ese trabajo que hacemos. (CT-5, julio de 2021)

De este modo, el vínculo con el Estado local –y en ocasiones con el nacional– se inscribe en una búsqueda más amplia de reconocimiento como actores productivos, en contraposición a representaciones que los ubican en el terreno de la asistencia social. En varios testimonios aparece con fuerza la necesidad de diferenciarse de quienes reciben subsidios estatales (planes o transferencias condicionadas) y son denominados “planeros”, reivindicando el trabajo cooperativo como “trabajo digno” y no como objeto de políticas asistenciales:

A veces el Estado nos busca para entregar planes sociales más que para generar trabajo. (CT-1, septiembre de 2021)

Nosotros le reclamábamos al Estado [local] por políticas para el sector y nos ofrecían subsidios. Nosotros respondíamos que no queríamos subsidios, sino trabajo, trabajo digno. Y el Estado nos respondía que no podía comprarnos autopartes; entonces pensamos y pensamos y se nos ocurrió fabricar mobiliario público. (CT-4, octubre de 2021)

Así, los/las cooperativistas destacan que no se trata de que el Estado “ayude”, “dé dádivas” o “dé planes”, sino que genere las condiciones para que aquellos trabajadores/as que deciden asociarse para trabajar de manera autogestionada puedan formalizarse y sostenerse a lo largo del tiempo.

Esta tensión entre lo productivo y lo asistencial también se expresa en la ubicación institucional de las cooperativas dentro de áreas estatales vinculadas a la órbita de desarrollo social, lo que, según los entrevistados, tiende a invisibilizar su carácter productivo: “estamos dentro de Economía Social [Dirección General de Economía Social] porque somos cooperativa, pero somos transformadores del papel. Nosotros agregamos valor a la materia prima” (CT-5, julio de 2021). En este contexto, las estrategias de vinculación con el Estado buscan además del acceso a recursos, visibilizar la utilidad social del trabajo autogestivo.

En esta línea, la participación en instancias institucionales otorga un “lugar” y brinda la posibilidad de “estar integrados”, ampliando los vínculos sociales de los/as trabajadores/as y reforzando su sentido de pertenencia:

68

El trabajo acá en Argentina es todo, el trabajo dignifica. (...). No es solamente fuente de ingreso, sino mantener esa dignidad que uno tiene de estar relacionado, de saber vivir con la gente. (...). Es la necesidad de estar integrado (...). Nosotros vamos al municipio a almuerzos, cenas, reuniones con otras cooperativas. Conocé gente en las reuniones, te integrás, interactuás (...), hay un respeto mutuo. (CT-5, julio de 2022)

En síntesis, las estrategias de reconocimiento en el vínculo con el Estado local combinan dimensiones económicas, políticas y simbólicas. A través de su participación en políticas públicas y espacios de intercambio, las cooperativas buscan afirmarse como actores productivos legítimos dentro del mapa laboral argentino. Asimismo, estas estrategias se inscriben en entramados locales en las que la trayectoria y las capacidades estatales –como en el caso de San Martín– se articulan con la acción de las cooperativas, dando lugar a formas específicas de reconocimiento resultantes de procesos de articulación, cooperación y disputa.

Estrategias orientadas a la comunidad próxima

A diferencia de las empresas convencionales, que dependen de los vínculos con sus clientes, empleados, inversores, etc., el cooperativismo de trabajo se caracteriza por la cercanía y multidimensionalidad de los vínculos que sus integrantes establecen con el entorno social (Fairbairn (2003), citado en Vuotto, 2011). En este marco, las cooperativas desarrollan relaciones sostenidas con actores de su entorno inmediato, cuya configuración depende de intereses, necesidades y expectativas situadas (*idem*).

En los casos analizados, estas relaciones se materializan en un conjunto de acciones orientadas a fortalecer el vínculo con la comunidad próxima y a ampliar la presencia de la cooperativa más allá del espacio estrictamente productivo. Entre las iniciativas más relevantes se destacan la creación de un bachillerato popular, una biblioteca y un centro cultural en espacios cedidos por las propias cooperativas, así como la participación en comedores comunitarios, la organización de festivales en fechas significativas y el desarrollo de actividades educativas y culturales (talleres de apoyo escolar, idiomas, artes y oficios, entre otros). Desde estos espacios se impulsan diversas iniciativas que giran en torno a reclamos sociales de diversa índole, tanto a nivel local como nacional (derechos de las mujeres, cuestiones ambientales, seguridad, entre otros).

Estas prácticas se sustentan sobre la premisa de que “los ámbitos productivos del trabajo hacen a la vida social” (CT-4, octubre de 2021). Tal como señalan los/las trabajadores/as, se trata de “abrir la fábrica a los vecinos” (CT-4, octubre de 2021), resignificando espacios históricamente cerrados y de uso exclusivo para

la producción por parte del patrón/dueño. En este sentido, la apertura de la cooperativa al barrio implica la construcción de nuevas formas de vinculación social, orientadas a generar reconocimiento en la interacción con otros. De manera específica, el centro cultural se vincula con la importancia otorgada a la educación “como herramienta de transformación social” (CT-4, octubre de 2021), así como también a la búsqueda de reconocimiento de nuevas formas de trabajo.

Asimismo, las cooperativas despliegan acciones de acompañamiento social que incluyen la articulación con programas de formación laboral a personas privadas de la libertad y el acompañamiento posterior a la vinculación laboral –en coordinación con el Centro Universitario San Martín (CUSAM)–, la adecuación de comedores comunitarios de emergencia en el contexto de la pandemia por covid-19 y el asesoramiento para la realización de trámites vinculados al acceso a derechos (trámite del Documento Nacional de Identidad, acceso a servicios de salud y educación, adecuación de espacios comunitarios, como plazas, entre otros).

Desde la perspectiva de los/as trabajadores/as, estas acciones se inscriben en una lógica de reciprocidad respecto de los apoyos recibidos en sus procesos de conformación y se orientan a generar “devoluciones” hacia el entorno social. Sin embargo, también cumplen un papel central en la construcción de reconocimiento, en la medida en que permiten visibilizar el trabajo cooperativo ante la mirada de otros y disputar su valoración social:

Después de tomar la fábrica hicimos un festival para que el barrio se enterara de lo que estaba pasando acá, dándole un poco de difusión al problema que estábamos teniendo (...). Ahí los vecinos nos llevaron hasta comida. Eso siempre lo digo y nunca lo vamos a olvidar (...). Lo del bachillerato siempre lo vimos como una forma de devolverle al barrio su ayuda, siempre lo hemos visto de esa forma. (CT-4, noviembre de 2021)

Es mostrar [a la comunidad] que las cooperativas funcionan y van a seguir funcionando. Vamos camino a que el trabajador ocupe su lugar realmente como debe ser. Seguimos nuestro corazón y nuestras ganas de seguir trabajando. (CT-5, julio de 2022)

En suma, las estrategias de reconocimiento con la comunidad próxima se estructuran a partir de la articulación entre relaciones sociales y productivas. A través de la expansión de sus actividades hacia el entorno social, las cooperativas buscan ser reconocidas como un nuevo tipo de trabajador/a que puede ser valorado por su utilidad social, la creación de valor y el esfuerzo involucrado en sus tareas.

Reflexiones finales

El presente artículo se propuso identificar y analizar las estrategias de reconocimiento desplegadas por seis cooperativas de trabajo del municipio de San Martín en un contexto en el que el trabajo asalariado continúa operando como norma de referencia. En este sentido, el estudio permitió mostrar que el reconocimiento no constituye un atributo dado, sino un proceso situado, relacional y conflictivo, configurado en un “campo de relaciones” atravesado por tensiones y disputas, en el que se ponen en juego diferentes concepciones del trabajo y de su valor social.

Los hallazgos muestran que las cooperativas articulan estrategias que combinan dimensiones productivo-organizacionales y relacionales, configurando un entramado de acciones que se despliega tanto en el ámbito interno como en el externo. En el ámbito interno, estas estrategias se orientan a garantizar el acceso a la protección social a través de modalidades individuales, colectivas y mixtas, que buscan cubrir contingencias vinculadas con la enfermedad, los accidentes laborales y la vejez, con variaciones puntuales según los casos. En este sentido, las protecciones sociales a las que acceden las cooperativas se caracterizan por su heterogeneidad y se encuentran condicionadas tanto por las capacidades económicas de cada unidad productiva como por el marco normativo aplicable al sector (por ejemplo, el monotributo). Estas estrategias, que se desarrollan en el marco de escenarios de desigualdad respecto del trabajador/a asalariado, dan cuenta de un esfuerzo por aproximarse a las garantías asociadas al trabajo asalariado.

En este punto, el análisis permite advertir que las protecciones sociales vinculadas al trabajo asalariado continúan operando como referencia normativa, incluso en formas de trabajo que se constituyen por fuera de la relación salarial.

Asimismo, permite intuir que las transformaciones del mundo del trabajo no implican necesariamente el desplazamiento de los sentidos históricos asignados al rol social del trabajo y al reconocimiento de los/as trabajadores/as como tales.

En el ámbito externo, las estrategias se estructuran principalmente en torno a la construcción de vínculos con el Estado local y con la comunidad próxima. El análisis muestra que estas estrategias se configuran en tramas territoriales específicas, en las que la interacción entre las cooperativas y el Estado local y las cooperativas y la comunidad próxima resulta central en la producción de modalidades concretas de reconocimiento. Las relaciones desarrolladas combinan dimensiones económicas, políticas y simbólicas, en la medida en que habilitan el acceso a recursos materiales y, a la vez, se constituyen en espacios de disputa por su reconocimiento como actores productivos legítimos que generan trabajo y producen utilidad social.

En el caso de las estrategias desplegadas con el Estado local, las estrategias se basan en la participación en políticas públicas e impulso a la conformación de espacios de intercambio. Dichas modalidades surgen como resultado de procesos de articulación, cooperación y conflicto que involucran a múltiples actores y que se encuentran condicionados por las capacidades estatales, las trayectorias institucionales y los recursos disponibles en cada contexto. En esta línea, las relaciones comerciales con el Estado local emergen como un mecanismo relevante de reconocimiento, en la medida en que la posibilidad de constituirse en proveedores del Estado legitima el trabajo autogestivo y favorece su visibilidad pública. Asimismo, el impulso a la conformación y la participación en mesas de trabajo y espacios de intercambio con el Estado y otros actores locales les otorga mayor legitimidad como actores sociales y productivos, contribuye a consolidar capacidades de interlocución y les permite tramitar demandas de manera articulada y promover políticas y normativas específicas para el sector.

Las relaciones con el Estado también favorecen el desarrollo y participación en diversas políticas de promoción de la economía social y solidaria orientadas a la formalización e institucionalización del cooperativismo de trabajo. En este marco, el acceso a recursos estatales, los esquemas preferenciales de contratación, las instancias de capacitación y la promoción de normativas específicas para el sector

implementadas por el municipio de San Martín operan sobre la sostenibilidad de las cooperativas y sobre el reconocimiento y legitimación de formas y relaciones de producción basadas en la asociación y la autogestión.

Por su parte, las estrategias dirigidas a la comunidad próxima muestran que el reconocimiento excede la dimensión económica y se construye también en el plano de la sociabilidad, dando cuenta de la relevancia que posee para los/as trabajadores/as autogestivos/as la “mirada de los/las otros/as” en términos de aceptación y legitimidad de su forma de trabajo. En este sentido, “abrir las puertas de la fábrica” para desarrollar actividades lúdicas, comedores comunitarios, talleres de formación, bachilleratos populares y centros culturales fortalece los vínculos comunitarios y permite visibilizar públicamente el trabajo realizado por las cooperativas.

Asimismo, el análisis muestra que las articulaciones con el Estado local y con la comunidad próxima se desarrollan en escenarios atravesados por conflictos y disputas simbólicas. En este marco, las cooperativas tensionan las lógicas del trabajo asalariado y, a su vez, confrontan las representaciones que las identifican como “planeros”, es decir, como beneficiarios de un plan social o subsidio estatal.

En conjunto, a partir de lo relevado, es posible sostener que las estrategias de reconocimiento configuran un proceso dual de diferenciación y equiparación respecto del trabajo asalariado. Por un lado, las cooperativas reivindican la especificidad del trabajo autogestionado, basado en la propiedad colectiva, la gestión democrática y la autonomía en la organización del trabajo, y, por otro, buscan acceder a protecciones y garantías históricamente asociadas al trabajo asalariado. Esta dualidad no constituye una contradicción, sino una forma de intervención en los debates en torno a los sentidos y definición dada al trabajo y a los criterios que estructuran el acceso a la protección y al reconocimiento.

Los resultados encontrados resultan relevantes en un ámbito de relativa carencia de estudios que aborden de manera central la cuestión del reconocimiento y legitimidad social de trabajadores/as de formas de trabajo “no clásico”, máxime en un contexto de continuas transformaciones del mundo de trabajo que impactan en las relaciones laborales, los mecanismos de integración tradicionales, los

sentidos dados al trabajo y el rol del Estado. Con lo analizado no se pretende saldar parte de estos debates, por el contrario, se intenta contribuir a visibilizar que, desde la perspectiva de los/las trabajadores/as, el reconocimiento continúa siendo una dimensión constitutiva del trabajo y de la integración social, incluso en experiencias asociativas y autogestivas.

Finalmente, aunque el análisis se centró en el cooperativismo de trabajo, vale preguntarse si parte de lo identificado puede ampliar la mirada hacia otras formas de trabajo no clásicas que actualmente cobran vigencia y que también interpelan los mecanismos clásicos de integración social fundados en los preceptos de la sociedad salarial. En este sentido, el estudio aporta elementos para profundizar futuras investigaciones sobre las disputas contemporáneas en torno al reconocimiento de nuevas formas de trabajo en contextos de creciente heterogeneidad laboral.

Bibliografía

- Albuquerque, P. P. (2004). "Autogestión". En Cattani, A. D. (ed.), *La otra economía* (39-47). Los Polvorines: UNGS/Altamira.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (17-79). Los Polvorines: UNGS/Altamira.
- Angélico, H. y Forni, P. (2000). "Organización sindical y relaciones laborales. Un estudio de caso en la industria del vidrio". *Realidad Económica*, n° 172, 114-132.
- Bauni, N. (2021). *Innovar y autogestionar: la organización del trabajo en las empresas recuperadas*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.
- Beccaria, L. (2003). "Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas". *Boletín Informativo Techint*, n° 312.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- ____ (2004). "¿Por qué la clase obrera ha perdido la partida?". En Díaz-Salazar, R. P. y de Almagro, M. (coords.), *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI* (169-179). Madrid: HOAC Editores.

- Chena, P. (2022). "Economía Popular: un modo de producción que puja por desarrollarse". *Realidad Económica*, vol. 52, n° 351, 9-32.
- Coraggio, J. L. (2006). "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria". *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, n° 61, 39-67.
- ____ (2007). "Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo". En Coraggio, J. L. (ed.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (165-194). Los Polvorines: UNGS/Altamira.
- ____ (2012). "Karl Polanyi y la otra economía en América Latina". En Coraggio, J. L. (ed.), *Textos escogidos. Karl Polanyi* (47-81). Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/CLACSO.
- Couto, B.; Foglia, C. y Rofman, A. (2016). "Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial". En Rofman, A. (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Covarrubias, I. (2022). "La legitimidad como garantía del lazo social". *Andamios*, vol. 19, n° 49, 481-487.
- Curcio, J. y Beccaria, A. (2011). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010". En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (61-102). Los Polvorines: UNGS/Altamira.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (9-29). Los Polvorines: UNGS/Altamira.
- de la Garza Toledo, E. (2009). "Hacia un concepto ampliado de trabajo". En Neffa, J. C.; de la Garza Toledo, E. y Muñoz Terra, L. (comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (111-140). Buenos Aires: CLACSO-CEIL/CONICET.
- de la Garza Toledo, E. (2011). "Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema". En de la Garza Toledo, E. (ed.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva* (11-22). Ciudad de México: UNAM/Plaza y Valdés Editores.
- de la Garza Toledo, E. (2017). "¿Qué es el trabajo no clásico?". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol. 22, n° 36, 5-44.

- de la Maza, L. (2009). "El sentido del reconocimiento en Hegel". *Revista Latinoamericana de Filosofía*, vol. 35, n° 2, 227-251.
- De Piero, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Florencia Varela: Editorial UNAJ.
- Defourny, J. (2014). "From Third Sector to Social Enterprise: A European Research Trajectory". En Defourny, J.; Hulgard, L. y Pestoff, V. (eds.), *Social Enterprise and the Third Sector. Changing European landscape in a comparative perspective* (17-41). Londres/Nueva York: Routledge.
- Fontanet, F. (2020). *Finanzas solidarias y políticas municipales: el Fondo de Financiamiento Solidario (FFS) y los márgenes de las políticas integrales (San Martín, 2014-2020)*. Tesis de Maestría en Economía Solidaria. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Argentina.
- García, A. y Fontanet, F. (2018). "Políticas públicas dirigidas a la economía social y solidaria. Tensiones, alcances y desafíos en la experiencia de San Martín (Argentina, 2016-2017)". *Revista Vasca de Economía Social*, vol. 15, n° 14, 137-154.
- Gradin, A. (2015). *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009: la experiencia del Movimiento Barrios de Pie : sus límites y potencialidades*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Gutiérrez Cabello, A. (2008). *Empleo industrial en el Partido de General San Martín. Su evolución en los últimos 30 años*. PBA: Fundación Observatorio Pyme/Unión Industrial de General San Martín.
- Jacob, A. (1995). *La noción de trabajo. Relato de una aventura socio-antropo-histórica*. Buenos Aires: PIETTE.
- Kasparian, D. (2017). "De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja". *Argumentos*, n° 19, 112-140.
- Laville, J. L. (2001). *Economía solidaria, economía social, tercer sector: las apuestas europeas*. Buenos Aires: Biblioteca Virtual TOP.
- Longo, M. E. (2004). *Los confines de la integración social. Trabajo e identidad en jóvenes pobres*. Documento de Trabajo No. 27. CABA: Universidad del Salvador.
- Maldovan Bonelli, J. (2017). *Del trabajo autónomo a la autonomía de las organizaciones. La construcción de asociatividad en las cooperativas de recuperadores urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2007-2012*. Buenos Aires: UBA/Prometeo.

- _____. (2020). "Las relaciones laborales en el trabajo asociativo y autogestivo: reflexiones a partir del caso argentino". *Revista Astrolabio*, vol. 24, 156-185.
- Maldovan Bonelli, J. y Dzembrowski, N. (2009). "Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones". *Revista Margen*, n° 55, 1-9.
- Maldovan Bonelli, J. y Melgarejo, M. (2019). "Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as. El dilema redistribución-reconocimiento en la economía popular". *RevIISE*, vol. 13, n° 13, 263-278.
- Massera, M. (2024). "Organización del trabajo y protección social en cooperativas argentinas". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 80, 199-217.
- Méda, D. (2007). "¿Qué sabemos sobre el trabajo?". *Revista de Trabajo*, vol. 3, n° 4, 17-32.
- Molina, M. (2013). "Diez años después. Dilemas actuales de las empresas recuperadas de San Martín". *OSERA*, n° 8.
- Muñoz, R. (2025). *La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local: aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Teseo.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado. Documento CEDES No. 9*. Buenos Aires: CEDES.
- Organización Internacional de Cooperativas en la Industria y los Servicios (CICOPA) (2005). *Declaración mundial sobre el cooperativismo de trabajo asociado*. Bruselas: CICOPA. Disponible en: https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-declaration-on-Worker-coops_ES.pdf.
- Paugam, S. (2007). "¿Bajo qué formas aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas?". *Revista española del tercer sector*, n° 5, 149-172.
- _____. (2012). "Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales". *Papeles del CEIC*, vol. 2, n° 2, 1-19.
- Rebón, J. (2014). "La legitimidad social de las formas de lucha: Una aproximación a partir de la investigación por encuesta". *Observatorio Social de América Latina*, vol. 36, n° 11, 193-214.
- Rofman, A. (2019). "Reflexiones en torno a los circuitos productivos regionales". Presentado en el *Seminario interno CEUR*. CABA.
- Rofman, A.; Fagundez, P. y Anzoátegui, M. (2007). "La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales

en el conurbano bonaerense”. Presentado en el *XXVI Congreso ALAS*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, México.

Ruggeri, A. (2009). *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: UBA.

Ruggeri, A.; Wertheimer, M.; Galeazzi, C. y García, F. (2012). *Cuadernos para la autogestión #1. Autogestión y cooperativismo*. Buenos Aires: UBA.

Salvia, A. (2003). “Mercados segmentados en la Argentina: fragmentación y precarización de la estructura social del trabajo (1991-2002)”. *Lavboratorio*, vol. 4, n° 11, 5-11.

Singer, P. (2007). “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución”. En Coraggio, J. L. (ed.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (59-78). Los Polvorines: UNGS/Altamira.

Sterling Plazas, S. (2024). *Configuración de interfaces entre cooperativismo de trabajo y Estado local en el municipio de General San Martín de la provincia de Buenos Aires (2002-2022)*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.

Sterling Plazas, S. y Rosa, P. (2025a). “Seguridad social en el cooperativismo de trabajo: Entre lo individual y lo colectivo”. *Sociedad y Desigualdades*, n° 2, 30-49.

____ (2025b). “Cooperativismo de trabajo en San Martín: vinculaciones y estrategias de reconocimiento”. Presentado en las IV Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Torrano, M. y Muñoz, R. (2023). “Compras públicas a la economía popular, social, solidaria en Argentina. La experiencia del municipio de San Martín: política co-construida, finanzas solidarias y promoción ecosistémica más allá de lo local”. *Párrafos Geográficos*, vol. 22, n° 2.

Vuotto, M. (2007). “Acerca de las orientaciones del cooperativismo de trabajo: el caso argentino”. *Revista Idelcoop*, vol. 34, n° 178, 260-278.

____ (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social. Serie Documento de Trabajo No. 217*. Lima: OIT/Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina.



**realidad
económica**

Nº 381 AÑO 56

1º de julio al 15 de agosto de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 79 a 124

MERCADO DE TRABAJO COMPARADO

Covid-19: crisis y recuperación del mercado de trabajo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México*

Ana Laura Fernández, Nahuel Mura*** y Ayelén Mendive******

* Se presentaron versiones previas de este artículo en las XVII Jornadas de Economía Crítica (AMBA, septiembre de 2024) y en el VIII Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social (Río de Janeiro, marzo de 2025). Los autores agradecen los comentarios realizados por las y los asistentes a esas reuniones y a Luis Beccaria por las observaciones realizadas en una versión previa de este artículo.

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICI-UNGS), Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suarez y Verdi) (B1613), Los Polvorines, PBA, Argentina, afernand@campus.ungs.edu.ar.

*** Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y licenciado en Sociología por la UBA. Investigador del ICI-UNGS, Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suarez y Verdi) (B1613), Los Polvorines, PBA, Argentina, nmura@campus.ungs.edu.ar.

**** Licenciada en Economía por la UBA. Investigadora del ICI-UNGS, Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suarez y Verdi) (B1613), Los Polvorines, PBA, Argentina, ayemendive@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: septiembre de 2025

ACEPTACIÓN: mayo de 2026



Resumen

La estructura de los mercados de trabajo y las instituciones que los regulan tienen un rol importante en la configuración de la dinámica laboral en diferentes momentos del ciclo económico. Durante la crisis del covid-19, se añadieron en las instituciones regulatorias medidas sanitarias. Con el objetivo de analizar los efectos de diferentes estructuras laborales y regulaciones sobre la dinámica del mercado de trabajo, se analizan los efectos de la crisis y la velocidad de recuperación de la ocupación en contextos institucionales y económicos diferentes. Mediante la exploración de encuestas laborales, se lleva adelante un estudio descriptivo de los cambios observados en el nivel, características y dinámica de la participación laboral y el empleo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México y a la luz de los diferentes arreglos institucionales de cada país.

Palabras clave: Crisis – Mercado de trabajo – Instituciones laborales – Comparación internacional

Abstract

COVID-19: Crisis and labor market recovery in Argentina, the United States, Italy, and Mexico

The structure of labor markets and the institutions that regulate them play a crucial role in shaping labor dynamics across different stages of the economic cycle. During the COVID-19 crisis, regulatory institutions were further supplemented by public health measures. To analyze how distinct labor structures and regulations influence labor market behavior, this article examines the impacts of the crisis and the speed of employment recovery across different institutional and economic contexts. Utilizing labor force surveys, a descriptive study was conducted to track changes in the level, characteristics, and dynamics of labor force participation and employment in Argentina, the United States, Italy, and Mexico, evaluated through the lens of each country's specific institutional arrangements.

Keywords: Crisis – Labor market – Labor institutions – International comparison

Introducción

El freno de la actividad económica en el marco de la pandemia de covid-19 tuvo profundas consecuencias sobre los ingresos laborales y el nivel de empleo, afectando de manera desigual las distintas ramas de actividad en todo el mundo. Como consecuencia de la pérdida de ingresos y las medidas de aislamiento también se vio afectada la demanda, incluso de algunos sectores prioritarios, acentuando las consecuencias económicas de la etapa de aislamiento estricto (OIT, 2020). Sin embargo, ya en el tercer trimestre de 2020 con la flexibilización de las medidas de aislamiento el empleo se incrementó en forma diferencial en los distintos países, de la mano de la reactivación del nivel de actividad económica.

Los cambios en el mercado de trabajo y la dinámica laboral que atravesaron los distintos países durante la crisis y la recuperación posterior se vieron fuertemente condicionados por las medidas aplicadas en términos de control de la circulación, pero también por la estructura económica y laboral preexistente. A esto debe añadirse el rol que juegan las instituciones que regulan las relaciones laborales y los ingresos familiares. Estas instituciones pueden afectar la configuración del mercado de trabajo y la distribución de los ingresos y operan de maneras diferentes según las características estructurales de las distintas economías y su alcance concreto sobre las relaciones laborales. El grado y forma de incidencia de las regulaciones sobre la dinámica laboral no es independiente del peso de la informalidad de las unidades productivas y las relaciones. En relación con los ingresos familiares, las medidas dirigidas a sostener el ingreso de los hogares parecen fundamentales en la medida en que regulan la urgencia con la que estos se vinculan con el mercado laboral.

Para avanzar en el análisis de estas diferencias, el artículo se concentra en cuatro países con distintos marcos reguladores del mercado de trabajo y políticas

sociales que podrían incidir en la dinámica laboral (Argentina, Estados Unidos, Italia y México) durante la crisis asociada a la pandemia de covid-19 y el período de recuperación posterior.

A la luz de los antecedentes que se encuentran en la literatura acerca de los posibles efectos de las instituciones laborales sobre la dinámica ocupacional en momentos de freno y recuperación del nivel de actividad, se realiza un análisis descriptivo de la estructura ocupacional de los países seleccionados sobre la base de información proveniente de encuestas a hogares en el momento de la crisis y en la recuperación inmediatamente posterior, poniendo el foco en la evolución de las principales tasas del mercado de trabajo, la evolución del empleo según rama de actividad y según categoría ocupacional. Se incorporan al análisis los indicadores de movilidad que dan cuenta de la dureza y acatamiento de las medidas de aislamiento en los distintos países. Se espera que los países con mayor protección del empleo hayan sufrido menor pérdida de empleo durante la crisis y una recuperación más lenta, a la vez que se espera que aquellos con instituciones más flexibles hayan tenido una respuesta más elástica al freno de la actividad.

El rol de las instituciones en el mercado de trabajo

Las instituciones laborales afectan la dinámica del empleo a través de diferentes canales. La legislación de protección del empleo impone restricciones y costos a la terminación de las relaciones laborales y puede reducir la contracción del nivel de empleo ante situaciones de crisis. En cambio, puede llevar a que se posterguen o reduzcan las decisiones de contratación en las recuperaciones, previendo posibles gastos futuros. Se ha planteado que en mercados con grados elevados de protección del empleo los ajustes de la ocupación al ciclo económico pueden realizarse a través de cambios en las horas trabajadas o en las remuneraciones (Beccaria y Galin, 2002; Cazes y Nesporova, 2003; Berg y Kucera, 2008; Weller, 2009; Cazes y Verick, 2013). En consecuencia, se espera observar que en aquellos países en los que la legislación impone mayores restricciones y costos al despido y su cobertura es más amplia la respuesta del empleo en el marco de la crisis haya sido menor y la recuperación de la ocupación haya sido más paulatina.

La negociación salarial colectiva y la legislación referida al salario mínimo aportan cierta rigidez para los ajustes salariales, pero su efecto sobre la respuesta del empleo ante los shocks no es independiente del contexto regulatorio general (Eyraud y Saget, 2006; Marinakis, 2006; Boeri y van Ours, 2008; Gal, Hijzen y Wolf, 2013). En relación con el salario mínimo existen distintas visiones acerca de sus posibles efectos sobre el empleo. En los modelos estándar la fijación de un salario normativo por encima del equilibrio redundaría en desempleo. En cambio, en otros planteos puede tener efectos neutros o positivos, en caso de tratarse de un mercado monopsónico o de existir altos costos de búsqueda de empleo. También se ha planteado que puede tener efectos positivos en cuanto a la productividad y el nivel de consumo agregado (Dickens, Machin y Manning, 1999; Manning, 2003; Maurizio y Vázquez, 2016).

En el caso de la negociación salarial colectiva se espera que tenga efectos sobre la dispersión salarial y su dinámica de ajuste a la evolución de los precios y la actividad económica. Sin embargo, sus efectos dependen de las características que asuma en cuanto a su cobertura, el nivel de sindicalización, el grado de centralización y coordinación de la negociación (Freeman, 1981; Card, Lemieux y Riddell, 2004; Beccaria, Fernández y Trajtemberg, 2020).

El seguro de desempleo, por su parte, tiende a estabilizar el ingreso en forma contracíclica, aunque no el nivel de empleo o las horas trabajadas, que pueden ajustarse de manera más flexible ante variaciones de la actividad. Dependiendo de su configuración, puede extender los períodos de búsqueda y la duración de los episodios de desempleo y, al mismo tiempo, mejorar la probabilidad de que los trabajadores se empleen en un puesto que resulte adecuado para sus capacidades. A su vez, amortigua los efectos de la reducción del empleo sobre el consumo agregado y contribuye a reducir la conflictividad. En cualquier caso, el efecto depende de la extensión de su cobertura y de la tasa de reemplazo (Amarante y Bucheli, 2006; Furceri y Mourougane, 2009).

Finalmente, los contratos temporarios se asocian con mayores pérdidas de empleo en las etapas de crisis o baja actividad y su uso extendido puede llevar a resultados similares a los que arrojan mercados con regulaciones flexibles (Boeri y Garibaldi, 2007; Furceri y Mourougane, 2009).

Así, en términos generales, se ha planteado que la flexibilidad salarial y horaria ayudan a contener el desempleo durante la contracción de la actividad económica, a la vez que las legislaciones más flexibles en general se asocian con recuperaciones más rápidas.

La literatura señala la existencia de un *trade-off* entre flexibilidad y estabilidad, en el marco del cual la flexibilidad facilita la recuperación, a pesar de asociarse a mayores pérdidas de empleo en la parte baja del ciclo. En cambio, una mayor rigidez institucional puede implicar menores pérdidas de empleo seguidas de recuperaciones más lentas. A su vez, el efecto observado de las instituciones sobre la dinámica ocupacional es diferente según se trate de ajustes de corto o de largo plazo. Desde la perspectiva de la economía ortodoxa las instituciones que buscan proteger el empleo y los salarios resultan ineficientes al dotar de rigidez al mercado laboral. Sin embargo, la protección del empleo puede ser positiva en mercados de trabajo no competitivos. Desde la perspectiva adoptada aquí, en cambio, se considera que la asimetría de poder existente en las relaciones laborales torna necesaria la existencia de algún grado de protección para los trabajadores.

Finalmente, es importante resaltar que la dinámica de los mercados de trabajo en los cuales coexisten relaciones laborales protegidas y relaciones laborales u ocupaciones informales, el alcance de las instituciones y, por lo tanto, sus efectos son necesariamente limitados (Beccaria y Maurizio, 2010).

En este artículo se analiza la dinámica del empleo en la crisis y la recuperación en países cuyos mercados laborales tienen diferentes configuraciones. La atención se centra en las diferencias que muestran en relación con la legislación frente a los despidos, los contratos temporarios y el seguro de desempleo. Se propone también la distinción entre asalariados privados protegidos y no protegidos de acuerdo con las características y alcance de la legislación laboral de cada país.

Además, se considerarán las estrategias y políticas específicas implementadas durante la pandemia a fin de aliviar los efectos de la crisis. Entre estas se encuentran: los cierres más o menos estrictos y duraderos, la modificación de la legislación laboral (por ejemplo, los cambios en la protección frente al despido),

los apoyos estatales al sector productivo con el objetivo de sostener el empleo y las políticas de ingresos.

¿Cómo llegaron los países analizados a la crisis?

Breve caracterización de la regulación laboral vigente en los países seleccionados¹

Los cuatro países seleccionados presentan importantes diferencias en las instituciones que regulan los mercados de trabajo. En términos legales, tres de estos países (Italia, Argentina, México) tienen sistemas de regulación elaborados alrededor del derecho civil o continental, asociados en términos formales a regulaciones laborales más fuertes y a un mayor intervencionismo en el mercado de trabajo (Botero *et al.*, 2004; Deakin Lele y Siems, 2007; Bronstein, 2010). El sistema estadounidense se elaboró en el marco del derecho consuetudinario y presenta diferencias particularmente en la legislación referida a la finalización de las relaciones laborales y los seguros de desempleo (Bronstein, 2010) (cuadro 1).

En la Argentina, los despidos solo están permitidos cuando el trabajador incumple sus obligaciones laborales. Debe avisarse al trabajador uno o dos meses antes de ser despedido (dependiendo de la antigüedad). La indemnización se calcula como un salario mensual por año de antigüedad en el puesto, monto que se reduce en caso de despidos por causa no imputable al empleador. Los despidos masivos² se realizan por medio de un procedimiento preventivo de crisis. El seguro por desempleo tiene una duración de entre 60 días y 12 meses y aplica solo a trabajadores con al menos seis meses de antigüedad. El período de prueba para nuevos contratados es de tres meses y los contratos por tiempo determinado

¹ Cabe destacar que la caracterización se refiere a la situación inmediatamente previa a la pandemia. Durante la pandemia los países introdujeron algunas medidas que intentaron, justamente, morigerar los efectos de la crisis sobre el empleo. Esas medidas extraordinarias se comentan en el apartado que sigue. La información fue tomada de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2019), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Europea.

² Aquellos que afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores, a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores.

solo se pueden renovar una vez. La negociación colectiva que fija las pautas de organización laboral y el nivel salarial se realiza por rama de actividad, con muy baja flexibilidad para la modificación al nivel de empresa. El principal factor que diferencia empleo protegido del no protegido es el registro de la relación laboral, que garantiza al empleado los derechos especificados en la normativa legal y en el convenio colectivo de trabajo correspondiente, así, los grupos desprotegidos más relevantes son los empleados no registrados y los autónomos de baja calificación. Los contratos a tiempo determinado están poco extendidos, cubriendo apenas el 2% de los trabajadores privados totales.

En México, los despidos también pueden realizarse solo con causa, pero no se requiere preaviso para la terminación de la relación laboral. Las indemnizaciones corresponden a 12 días por cada año de servicio, además de 3 meses de salario y en el caso de separación voluntaria o despido con causa. En los casos de despido sin causa, corresponden a 20 días por cada año de servicio más 3 meses de salario. Los despidos colectivos se consideran en caso de cierre de la empresa o ante una merma en la producción y deben ser evaluados por una Junta de Conciliación y Arbitraje. El seguro de desempleo no existe a nivel nacional, solo en la Ciudad de México. Los trabajadores cuentan con un período de prueba que depende del rango jerárquico que ocupen en la empresa. En cuanto a los contratos por tiempo determinado, no hay un límite en la cantidad de contratos sucesivos que pueden pactarse. La negociación colectiva alcanza a una porción reducida de los asalariados (10,5%) y se desarrolla principalmente al nivel de empresa. El alto nivel de empleo informal implica que, como factor diferenciador en los niveles de protección laboral, el trabajo no registrado sea central. A diferencia de la Argentina, adquiere mayor relevancia la figura del contrato a tiempo determinado, que alcanza a un 36% de los trabajadores privados.

En Italia, los despidos solo están permitidos cuando el trabajador incumple sus obligaciones laborales y el plazo de preaviso varía de diez días a seis meses según los convenios colectivos y la antigüedad. En empresas grandes -más de 50 trabajadores- o en casos de cierre de plantas, se deben seguir procedimientos especiales de notificación a las autoridades y a la representación gremial. La indemnización varía entre 3 y 36 meses de salario, según la antigüedad, y existe un sistema de seguros de desempleo que cubre tanto a trabajadores asalariados como autónomos,

Cuadro 1.
Resumen de la regulación laboral en países seleccionados

Área		País			
		Argentina	Estados Unidos	Italia	México
Terminación laboral	Despidos individuales	Con causa	Sin justificación	Con causa	Con causa
	Preaviso	1 o 2 meses	Sin preaviso	10 días a 6 meses	Sin preaviso
	Criterio para despidos colectivos, procedimiento especial (% o n° de puestos a despedir, por tamaño de empresa)	Hasta 400: 15% De 400 a 1000: 10% Más de 1000: 5%	De 100 a 500: 50% Más de 500: superior a 1/3	Más de 15: 5 o más en un mismo establecimiento o en distintos de la misma provincia Lapso: 120 días	Cierre de empresa
	Indemnizaciones	1 salario por año	Acuerdo judicial	3 a 36 salarios	3 salarios y 12 días por año
Nuevas contrataciones	Períodos de prueba	3 meses	2 a 3 meses	1 a 6 meses	1 mes
	Contratos por tiempo determinado	Según tipo de trabajo	Sin restricciones	Según tipo de trabajo	Según tipo de trabajo
Ingresos	Monto/Reemplazo	16-31% salario medio 13-26% salario medio formal (1)	Entrada: 47%; salida: 9% % de Ingreso previo (2)	Entrada:66%; salida: 32% % de Ingreso previo (2)	25% de salario medio (3)
	Duración	Min.: 2 meses; máx.: 12 meses	Máx: 26 meses	Máx.: 24 meses	3 meses
	Cobertura	Nacional	Reglamentación variable por estado, cobertura nacional	Nacional	Solamente en CDMX
Formas de contratación (según protección frente a despido y respeto a derechos laborales)	Mayor protección relativa	Empleo registrado a tiempo indeterminado	Empleo bajo convenio colectivo	Empleo registrado a tiempo indeterminado	Empleo registrado a tiempo indeterminado
	Menor protección relativa	Empleo a tiempo determinado, empleo no registrado, trabajo familiar	Empleo regular y empleo no registrado (4)	Empleo a tiempo determinado, empleo no registrado (4), trabajo familiar. Formas de empleo subordinadas (prestazione d'opera occasionale, collaborazioni coordinate e continuative)	Empleo a tiempo determinado, empleo no registrado, trabajo familiar

Notas: (1) Los datos son el rango de beneficios de enero 2026 contra el salario indicado en el informe de distribución del ingreso de EPH-INDEC para asalariados. Se priorizó comparabilidad con el caso mexicano, por lo que no se utilizaron datos administrativos del Ministerio de Trabajo. (2) Los datos son promedios nacionales para una persona soltera sin hijos (OECD: "Benefits in unemployment, share of previous income". Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.html>). (3) Tomando como dato el beneficio de 2025 (3,439 MXN en 2025) y salario promedio nacional de un trabajador de ocho horas diarias, cinco días a la semana, en 2025 (según indicadores estratégicos de ENOE: "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#tabulados>). (4) Lamentablemente, el empleo no registrado no es relevado en las bases de microdatos italianas y estadounidenses que utilizamos, sea por problemas de declaración o de cobertura de las poblaciones afectadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de OECD (2019), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENOE-INEGI), Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (EPH-INDEC), Anses

con un plazo máximo que va de 6 a 24 meses. El período de prueba varía entre 30 y 180 días y los contratos por tiempo determinado pueden renovarse hasta cuatro veces en un período de dos años. A diferencia de los países anteriores, en Italia el empleo no registrado tiene una muy baja incidencia, de alrededor del 2% al 2,5% de los asalariados³ (Eurofound, 2026; ESS ERIC, 2026), por lo que su rol como diferenciador de condiciones laborales es reducido. El trabajo a tiempo determinado posee una incidencia mucho mayor, afectando al 15% de los asalariados privados. A su vez, recientemente⁴ se sancionaron leyes que reglamentan vínculos para subordinados, bajo los cuales los trabajadores no son reconocidos como asalariados, sino como autónomos colaboradores que se engloban bajo las formas del contrato de colaboración coordinada y continua y la figura de prestación ocasional. Finalmente, es también relevante el trabajo familiar, estas formas atípicas del vínculo laboral alcanzan a aproximadamente el 2% de los asalariados.

Finalmente, en Estados Unidos los despidos no requieren justificación, salvo para trabajadores sindicalizados y del sector público. No se requiere preaviso, salvo que se haya acordado en convenios colectivos. Tampoco existe un procedimiento específico para despidos colectivos. El pago de indemnizaciones se determina judicialmente o a través de acuerdos. El seguro de desempleo puede durar hasta 26 semanas, con la posibilidad de obtener 20 semanas adicionales en estados con alta tasa de desempleo. El período de prueba es de dos o tres meses y no existen restricciones para los contratos por tiempo determinado.

Es decir, de los países seleccionados, Estados Unidos es aquel que tiene una legislación menos restrictiva en relación con los despidos, pero con mayor duración

³ La variación responde a la fuente de información. La Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (EWCS) 2024 da valores de alrededor de 2% para empleados sin contrato, mientras que la Encuesta Social Europea (European Social Survey: ESS) 2023 da valores de alrededor de 2,5%. Los microdatos de la Encuesta sobre las Fuerzas de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística (Rilevazione sulle forze di lavoro-Istituto Nazionale di Statistica: RFL-ISTAT) utilizados para el análisis en este trabajo no contienen información sobre asalariados sin contrato.

⁴ En 1995 se sancionó una regulación que instauró un tipo de contratos de duración reducida, de “colaboración coordinada y continuada” (COCOCO). Bajo esta forma contractual, los trabajadores son asumidos como autónomos, en la medida en que existiría subordinación a un superior (Tealdi, 2011). El trabajo autónomo ocasional ha sido objeto de varias legislaciones, algunas bajo la figura del COCOCO y otras por afuera de dicha forma de contratación (Riccio y Torella, 2023).

Cuadro 2. Principales tasas del mercado de trabajo. Promedio 2018-2019				
2018-2019	Argentina	México	Estados Unidos	Italia
Tasa de actividad	70 %	65 %	74 %	67 %
Tasa de ocupación	63 %	63 %	71 %	60 %
Tasa de desempleo	10,0%	3,6%	3,9%	10,7%
Tasa de asalariados no registrados	26 %	32 %		
Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), Current Population Survey de la U.S. Bureau of Labor Statistics (CPS-BLS) (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)				

del seguro de desempleo. Italia puede clasificarse como el que brinda mayor protección, seguido por la Argentina y luego por México. Cabe destacar, sin embargo, que la Argentina y México se caracterizan por una elevada tasa de informalidad, de manera que el alcance de la legislación protectora del trabajo se ve seriamente limitada en términos operativos.

Estructura ocupacional

En los años previos a la crisis, la Argentina y Estados Unidos eran los países con tasas de actividad más elevadas. Estados Unidos presentaba el mayor porcentaje de la población ocupada, de manera que junto con México exhibía las menores tasas de desocupación, por debajo del 4% de la población económicamente activa. Italia y la Argentina, en cambio, tenían un 10% de desocupados, aunque con diferentes tasas de participación (cuadro 2).

En el cuadro 3 se clasifica a la población en edad de trabajar de acuerdo con su categoría ocupacional y calificación,⁵ considerando el promedio durante el período 2017-2018.

⁵ Para el análisis de la estructura ocupacional se tomaron categorías construidas en función de la forma de inserción ocupacional, el sector y la calificación, considerando variables comparables de las encuestas a hogares de los países bajo estudio. Para los trabajadores privados, se construyeron criterios de división entre asalariados protegidos y no protegidos.

En la Argentina y México el peso de los trabajadores de baja calificación era, antes de la crisis, del 45% de la población, mientras que en Italia y Estados Unidos rondaba el 32% y el 33%, respectivamente. En los cuatro países, los asalariados privados de baja calificación son el grupo con mayor peso. Estados Unidos muestra una situación diferente, mientras que los asalariados privados de alta calificación tienen un peso similar. En este grupo, el riesgo ante la crisis tiene tres vectores: están más expuestos al despido, dado que los empleadores prefieren sostenerlos; entre ellos la proporción de asalariados temporales y con menor protección es mayor, lo que anula o reduce su costo de despido; la calificación se asocia con las oportunidades de adaptación de las tareas a la modalidad remota, bajo restricciones a la circulación.

A su vez, es notorio el mayor peso de los trabajadores autónomos en los países latinoamericanos (15% en Argentina y 16% de la población en México) y en Italia (13%) en comparación con Estados Unidos, donde representan el 6% de la población. El perfil de estos también diverge, siendo que el 88% y el 67% son de baja calificación en México y Argentina, y solo 41% y 52% en Estados Unidos e Italia. Estos puestos son muy sensibles a la reducción del consumo en general, pero especialmente a la interrupción forzada por las medidas de aislamiento. Las limitaciones para el trabajo a distancia también cuentan para este segmento.

Los asalariados del sector público representaban el 23% de los asalariados en la Argentina y en Italia y algo más del 14% en México y Estados Unidos. Los de baja calificación representan un porcentaje menor, aunque en Argentina pesan igual en la población que los de alta calificación. Este peso elevado de altas calificaciones y el hecho de que se trate de un sector que puede controlar en forma directa el gobierno para morigerar la crisis pudo haber servido de protección en distintos países.

En cuanto al empleo por rama de actividad, en los distintos países las estructuras son relativamente similares en un alto nivel de agregación. Resalta el alto peso del empleo en actividades primarias en México, la mayor importancia del comercio, la construcción y el servicio doméstico en México y la Argentina. Se resalta la participación de estas actividades que suelen estar compuestas por ocupaciones de baja calidad en comparación con la industria, de gran importancia en Italia, y los

Cuadro 3.
Estructura según categoría ocupacional. Promedio 2018-2019

Categoría Ocupacional	México (*)	Argentina	Estados Unidos (**)	Italia
Autónomos				
Baja calificación	13,5%	10,1%	2,6%	6,2%
Alta calificación	1,9%	5,1%	3,8%	5,6%
Asalariados	44,1%	47,7%	64,6%	48,3%
Estatales - Baja calificación	1,6%	5,5%	2,5%	2,9%
Estatales - Alta calificación	4,9%	5,5%	6,9%	7,8%
Privados - Baja calificación	29,5%	29,6%	28,1%	23,4%
Protegidos	3,5%	15,7%	2,2%	18,2%
Protegidos temporales	8,8%	0,4%	-	4,4%
Informales y otros con menor protección	17,2%	13,5%	25,9%	0,8%
Privados - Alta calificación	8,2%	7,1%	27,1%	14,1%
Protegidos	1,3%	5,5%	1,7%	12,4%
Protegidos temporales	4,9%	0,1%	-	1,2%
Informales y otros con menor protección	1,9%	1,5%	25,3%	0,5%
Desocupados	2 %	7 %	3 %	7,2%
Inactivos	36 %	30 %	26 %	32,6%

Notas: (*) Promedio del primer trimestre de cada año, ya que las variables necesarias solo figuran para dicho período; (**) en la base de datos de la CPS en Estados Unidos no se relevan regularmente formas de contratación a tiempo parcial, ni el trabajo “no regulado”. Los asalariados protegidos son aquellos cubiertos por convenios colectivos de trabajo, los cuales fueron estimados con la proporción dentro de cada grupo que se obtiene de la muestra del earner study (aproximadamente 25% de los casos), únicos casos que contienen la variable que indica cobertura del convenio colectivo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)

Cuadro 4.				
Estructura según rama de actividad. Promedio 2018-2019				
Rama de Actividad	Argentina	México	Estados Unidos	Italia
Actividades Primarias	0,9%	6,4%	2,0%	2,2%
Industria	7,4%	10,4%	7,3%	12,4%
Construcción	5,9%	5,2%	5,2%	3,7%
Comercio	10,0%	10,7%	9,3%	8,5%
Hoteles y restaurantes	2,6%	4,4%	5,3%	3,9%
Transporte y com.	4,0%	3,3%	4,3%	4,5%
Serv. fin. y emp.	6,5%	4,5%	12,3%	8,4%
Adm. pub. y def.	5,4%	2,7%	3,3%	3,1%
Educación (*)	5,3%	5,1%	6,9%	8,6%
Salud	3,8%	↑	8,1%	↑
Serv. soc.	3,3%	↑	1,9%	↑
Serv. dom.	4,6%	4,2%	0,3%	↓
Otros servicios	0,4%	2,6%	3,7%	4,5%
Reparación	1,7%	-	1,0%	

Nota: (*) Promedio del primer trimestre de cada año, ya que las variables necesarias solo figuran para dicho período. Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)

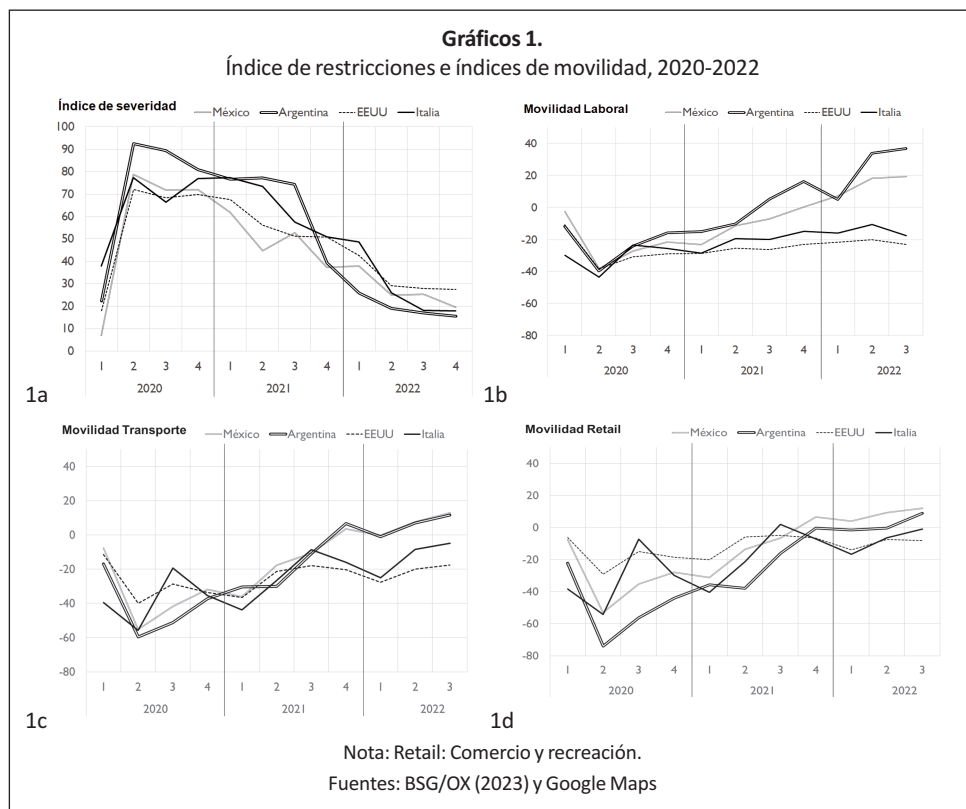
servicios financieros, que ocupan a un alto porcentaje de la población en Estados Unidos (cuadro 4).

Medidas sanitarias y restricciones impuestas en el marco de la pandemia

Para comparar algunas de las medidas sanitarias aplicadas por los distintos gobiernos, se utilizaron indicadores referidos a la severidad de las medidas de restricción y a la movilidad por motivos laborales, de comercio y recreación.

El primer panel del gráfico 1 muestra un índice de severidad de medidas calculado a partir de nueve métricas: cierre de escuelas, cierre de lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, cierre de transporte público, requerimientos de cuarentena, campañas de información pública, restricciones al movimiento interno y controles para viajes internacionales.⁶

⁶ Este indicador fue elaborado por el proyecto Oxford Coronavirus Government Response Tracker (OxCGRT). Las medidas están ponderadas por la proporción de la población que fue vacunada, mientras que las medidas generalmente afectaron a vacunados y no vacunados en forma diferencial. Este índice



Por otro lado, el resto de los gráficos sobre movilidad laboral, transporte y retail se refieren a indicadores de movilidad relevados en forma anonimizada por Google Maps al comparar el nivel de movilidad diario con un día teórico base.⁷

no refiere a las restricciones efectivas que se impusieron en determinado territorio, sino a las medidas reglamentadas, independientemente de que estas fueran cumplidas.

⁷ El día base representa el valor normal del día de la semana que se está analizando. La base (valor cero) se calcula como el valor mediano para el período de cinco semanas que se extiende desde el tres de enero hasta el seis de febrero de 2020. En relación con este valor, los datos de movilidad diarios muestran la variación porcentual de la movilidad respecto de la base. Dado que los períodos de menor actividad en el hemisferio sur suelen ser los meses de enero a marzo, el día teórico base de la Argentina está más deprimido que en el resto de los países, es un día cuya actividad promedio es menor que la del resto del año. De todos modos, esto no implica grandes dificultades de interpretación. La frecuencia de ambos indicadores es diaria, por lo que, para poder realizar la comparación, se deben calcular los promedios trimestrales de dichos valores diarios.

Los datos dan cuenta de que las medidas aplicadas en Argentina en relación con la circulación de personas fueron las más restrictivas de los cuatro países. El índice de severidad es el más alto, supera los 90 puntos en el segundo trimestre y se mantiene elevado hasta el tercer trimestre de 2021. Esto derivó en descensos de la movilidad, mostrando un alto acatamiento de las medidas. La movilidad laboral mostró descensos similares a los observados para los otros tres países, pero debe tenerse en cuenta que la movilidad laboral en el período base de Argentina ya estaba deprimida, con lo cual el descenso puede haber sido mayor en relación con períodos con actividad similar a la observable en enero o febrero en los demás países. Tanto en transporte como en comercio y recreación, Argentina muestra los mayores descensos en la movilidad durante todo el año 2020. Los otros tres casos muestran niveles de restricción reglamentaria parecidos entre sí. Estados Unidos con los niveles más bajos de restricciones, México con los más altos e Italia entre estos dos niveles, con oscilaciones. Estas variaciones se condicen con los indicadores de movilidad, que para 2020 son más bajos para México, más altos para Estados Unidos y oscilantes para Italia (lo que muestra, a su vez, una alta capacidad estatal para regular con agilidad la movilidad de la población).

Medidas de los gobiernos para proteger los ingresos de los hogares y el empleo

La interrupción de la actividad obligó a los gobiernos a tomar medidas que sostuvieran los ingresos de los hogares. Sin embargo, los montos que dedicaron a estas medidas fueron muy variable. En octubre de 2021, el gasto no-sanitario de emergencia relacionado al covid-19 alcanzó el 22% del PIB en Estados Unidos, 10% en Italia, 5% en Argentina y 0,2% en México (IMF Fiscal Affairs Department, 2021) (cuadro 5).

En Estados Unidos se implementaron sucesivos programas fiscales entre 2020 y 2021 que incluyeron -entre otros beneficios dirigidos a sostener empresas de diversos sectores- transferencias de ingresos y ampliación de montos y plazos del seguro de desempleo: CARES Act (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act) durante 2020, Consolidated Appropriation Acts en 2021 y American Rescue Plan, también en 2021 (Gentilini *et al.*, 2022). En lo que hace a la regulación laboral, Estados Unidos no implementó medidas especiales relativas a los despidos durante la pandemia.

En Italia, cuyo gasto estuvo entre los quince más elevados del mundo, también se implementó una serie de programas a partir del decreto “Cura Italia” que garantizaron transferencias de entre 480 y 840 euros por mes durante 2020, entre otros beneficios. A su vez, el seguro de desempleo se extendió en su duración y monto, garantizando un ingreso mayor por un período de tiempo más extenso. Se implementó la prohibición de despidos hasta junio de 2021 y hasta diciembre de 2021 para empleadores beneficiados por programas asociados a la crisis de covid-19 (*idem*).

En la Argentina, con un programa cuyo gasto estuvo algo debajo del gasto global promedio se implementaron programas de transferencia de ingresos como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que se concentró en tres pagos de \$10.000 en 2020 dirigido a los sectores informales, y el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) que garantizó parte del salario de los trabajadores formales en empresas mediante un salario complementario y otorgó diversos créditos a tasa cero durante 2020 y 2021. Otro programa relevante fue el PREVIAJE, dirigido a la reactivación del sector turismo mediante el subsidio al consumo (*ibid.*: 101). Además, como en Italia, rigió la prohibición de despidos hasta diciembre de 2021.

Finalmente, el gasto del Estado mexicano estuvo entre los más bajos del mundo y consistió en la extensión de programas ya existentes. El objetivo era mantener el equilibrio fiscal en el marco de una crisis que se previó como temporaria. La mayor parte del gasto estuvo basado en el adelanto de pagos de becas de escuela primaria y secundaria y programas de pensiones. Estas medidas se extendieron incluso hasta el primer semestre de 2021. A su vez, se implementaron créditos blandos a negocios y personas. Como se observa para Estados Unidos, no se implementaron medidas de regulación del mercado laboral (*idem*).

Además de las diferencias en el volumen de gasto, es importante dimensionar la extensión temporal de los beneficios otorgados para considerar la urgencia de los trabajadores de salir al mercado de trabajo. Este tipo de beneficios fueron otorgados en México solo entre octubre de 2020 y enero de 2021 con transferencias por debajo del 50% de la mediana salarial; del lado del Estado argentino, hasta octubre de 2021, también por menos del 50% de la mediana salarial. El gobierno

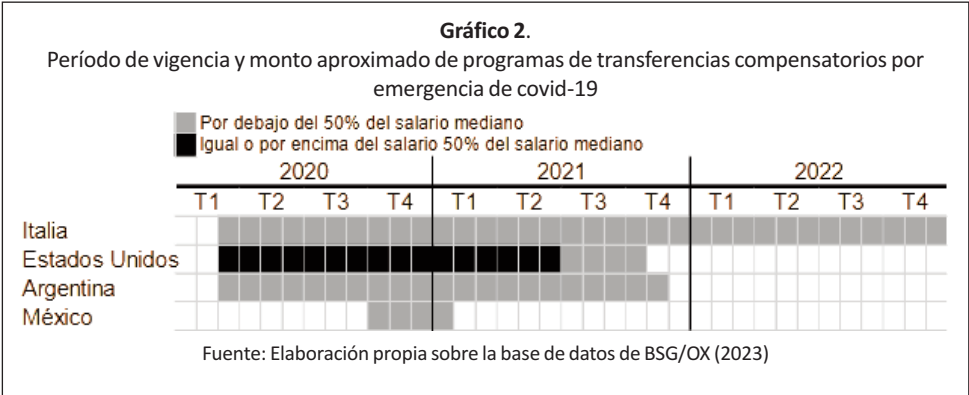
Cuadro 5. Resumen de políticas de protección de ingresos y del empleo en países seleccionados, 2020-2021				
Políticas	Argentina	México	Estados Unidos	Italia
Beneficios a empresas	Créditos y subsidios	Créditos y subsidios	Créditos y subsidios	Créditos y subsidios
Transferencias monetarias a familias	Sí	No	Sí	Sí
Ampliación de políticas existentes	No	Adelanto de pagos de becas y pensiones	Ampliación de montos y plazos del seguro de desempleo	Ampliación de montos y plazos del seguro de desempleo
Cambios en la legislación laboral	Prohibición de despidos	No	No	Prohibición de despidos (más extendida para empresas beneficiarias de programas)
Gasto (% del PIB a oct-2021)	5%	0,2%	22%	10%
Extensión temporal	mar-2020 - oct-2021	oct-2020 - ene-2021	mar-2020 - may-2021	mar-2020 - dic-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BSG/OX (2023)

de Estados Unidos mantuvo los beneficios hasta mayo de 2021 por un valor superior al 50% de la mediana salarial, continuando hasta septiembre de 2021 con un ingreso inferior al 50% de la mediana salarial. En Italia los programas se mantuvieron hasta fines de 2022 por un valor inferior al 50% de la mediana salarial (gráfico 2).

¿Cómo afectó la crisis a los diferentes países?

Todos los países sufrieron en menor o mayor medida los efectos de la crisis y la recuperación ocurrió de manera relativamente rápida a medida que se fueron dejando atrás las mayores restricciones a la movilidad. Sin embargo, la evolución muestra cierta heterogeneidad entre países y en el interior de cada estructura ocupacional. Un aspecto que resultó relevante fue el rol de las salidas de la actividad económica, de manera que en general la destrucción de empleos no se



reflejó plenamente en la tasa de desocupación, sino que se observó un gran flujo de salidas del mercado de trabajo. Otro punto para destacar es que el empleo informal no sostuvo la dinámica contracíclica observada en otras crisis. También es importante considerar el rol que han tenido las instituciones laborales al momento de la crisis y de las políticas desplegadas en el marco de la pandemia para intentar paliar la pérdida de ingresos familiares.⁸

Los indicadores de medidas sanitarias y restricciones a la movilidad pueden vincularse al volumen de población afectada en términos laborales durante el período de máxima restricción. En el cuadro 6 se muestra la diferencia interanual en el porcentaje de personas ocupadas en la población en edad de trabajar en 2020 respecto de 2019. El foco en el segundo trimestre se fundamenta en que este fue el período de mayores restricciones y supresión de la movilidad, como se mostró en la sección previa.

⁸ Para un análisis detallado de los efectos de la pandemia en el mundo, ver entre otros Autor y Reynolds (2020) y Coibion, Gorodnichenko y Weber (2020). Para Europa ver: Bell y Blanchflower (2020), Forsythe et al. (2020), Kapitsinis et al. (2021), Gros y Ounnas (2021) y Amanor-Boadu (2022). Para Estados Unidos y el Reino Unido: Arbolino y Di Caro (2021). Carta y de Philippis (2021) abordan la situación de Italia. Monroy-Gómez-Franco (2021), Hoehn-Velazco et al. (2021) y Ochoa León (2022) analizan el caso mexicano. Finalmente, ver Ameijeiras, Cerrutti y Parrado (2021), Maurizio, (2021), Donza (2022), Salvia, Poy y Pla (2022) y Fernández y Monsalvo (2023) para análisis sobre la Argentina.

Cuadro 6. Diferencia en puntos porcentuales y variación interanual en el peso de ocupados, desocupados e inactivos en la población en edad de trabajar, 2020 T2 vs. 2019 T2								
	Diferencia en pp. de población en edad de trabajar				Variación interanual de cada segmento			
	México	Argentina	Estados Unidos	Italia	México	Argentina	Estados Unidos	Italia
Ocupados	-10,5	-13,2	-8,8	-1,7	-17 %	-21 %	-12 %	-3 %
Desocupados	0,3	0,2	6,6	-1,7	12 %	3 %	243 %	-25 %
Inactivos	10,2	13	2,1	3,4	30 %	44 %	8 %	11 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)

La población afectada en el momento más severo de restricciones y supresión de la movilidad fue mayor para el caso argentino, donde la ocupación se contrajo en 13 puntos porcentuales (pp.), seguido de México y Estados Unidos (10 y 9 pp., respectivamente). En el caso italiano, resulta notable la baja proporción de la población afectada en términos de su ocupación, que no superó los 2 pp. Es esperable que, en los países con mayor extensión del sector informal como México y Argentina, el empleo se contraiga más -incluso teniendo en cuenta la legislación de protección y las medidas de sostenimiento del empleo-, en la medida en que gran parte de los ocupados se emplean en actividades informales autónomas, como asalariados en empresas de baja productividad que no pueden sostenerse ante una detención forzada de la actividad o en relaciones no registradas y, en consecuencia, no protegidas por la regulación. A su vez, se observó que en la Argentina las medidas tuvieron un impacto mayor que en el resto de los países, siendo este un factor que permite entender por qué, a pesar de una menor extensión del sector informal que en México, tiene lugar una mayor contracción de la ocupación.

En Estados Unidos e Italia, países con una mayor extensión del trabajo en grandes empresas y con una baja presencia del empleo autónomo de baja calificación, la divergencia notable en la reducción de la ocupación puede explicarse

por los diferentes modelos de regulación laboral y por las medidas implementadas en cada país. En Estados Unidos la facilidad de despidos es considerablemente mayor, mientras que en Italia los despidos fueron prohibidos durante la pandemia.

Otro elemento relevante es que, si bien en la Argentina, México y Estados Unidos hay una contracción considerable de la ocupación, en los dos primeros países la mayor parte de los tránsitos fueron hacia la inactividad, mientras que en el caso estadounidense se concentraron en la desocupación. Esto puede asociarse con que en los dos primeros el seguro de desempleo no existe (como en el caso mexicano) o tiene una baja tasa de reemplazo del salario, además de un muy bajo alcance en la población ocupada por el alto nivel de informalidad (como sucede en la Argentina).

A fin de caracterizar la pérdida de ocupación se describe a continuación la incidencia en la contracción del empleo de diferentes categorías de trabajadores comparables entre países: trabajadores autónomos (por cuenta propia y empleadores) de baja y alta calificación, asalariados públicos de baja y alta calificación y asalariados privados de baja y alta calificación. En el caso de asalariados separamos las formas de contratación subordinada que representan una degradación en el nivel de protección máximo que otorga el marco legal regulatorio.

En la sección “Diferencia en pp.” del cuadro 7 se muestra la diferencia en puntos porcentuales entre el peso en la población en edad de trabajar de cada categoría en el segundo trimestre de 2020 respecto del peso que esta categoría mostraba en el segundo trimestre de 2019, a fin de evaluar el aporte de cada categoría a la reducción de la ocupación. En la sección “Variación interanual” del cuadro 7, se muestra la variación interanual entre los mismos trimestres, mostrando el impacto que las restricciones tuvieron sobre cada categoría.

La incidencia que tuvieron las diferentes categorías en la contracción de la ocupación presenta algunas diferencias, aunque tiene un rasgo común: en todos los casos los más afectados fueron los trabajadores asalariados del sector privado de baja calificación, oscilando entre -4,5pp. para México y -7pp. para Argentina y Estados Unidos. En Italia también se trató del grupo de mayor contracción.

En los países en los que el empleo informal o en el sector informal representa un porcentaje importante de la fuerza laboral, los trabajadores con menor calificación suelen estar sobrerrepresentados en empresas más pequeñas, de menor productividad relativa, y por ende más expuestas al cierre. Por otro lado, incluso en aquellas empresas que no cerraron, los puestos de baja calificación suelen estar asociados a una mayor precariedad y –en consecuencia– están más expuestos al despido en el marco de la crisis, al no estar alcanzados por las medidas de protección del empleo (Poy, 2016; Maurizio y Monsalvo, 2021; OIT, 2024). Así, en la Argentina y México este grupo explicó alrededor de la mitad de la contracción de empleo (55% y 47%, respectivamente). Esta pérdida mayor no estuvo impulsada por un efecto de selección por parte de los empleadores, sino por la mayor incidencia del empleo no registrado entre los asalariados de menor calificación.

En la Argentina, el factor más claro es el de la legislación de protección frente al despido en las relaciones laborales permanentes, que se puede observar a partir de la diferencia en la pérdida de puestos formales (menor al 10% entre trabajadores de alta y baja calificación) y la de informales (44,2% entre trabajadores de baja calificación y 40,5% entre los más calificados). Para los trabajadores de baja calificación la formalidad de las ocupaciones implicó una protección relativamente mayor que entre los trabajadores de alta calificación, en que la contribución a la explicación de la contracción es más pareja: entre los más calificados la pérdida de empleos informales explica el 48% de la caída, mientras que entre los de baja calificación explica el 77%. En este sentido, no parece haber sido relevante el sesgo de los empleadores. Finalmente, se observa una contracción contundente de los trabajadores que se desempeñaban con contratos temporarios tanto entre quienes tenían baja calificación (-0,2 pp., 45%) como entre trabajadores de alta calificación (-0,67 pp., 68%). En este grupo la contribución a la explicación de la caída de la ocupación es todavía mayor.

La facilidad de mantener esquemas a distancia tampoco parece haber sido relevante en este primer momento. Si bien los autónomos en general sufren mermas importantes, las peores son entre los de mayor calificación (-3.2 pp., -65% frente a -1.9 pp., 19%). De hecho, la variación interanual observada para los de mayor calificación fue la peor de todas las categorías de todos los países.

En México, en cuanto a la importancia del factor de protección legal, el panorama fue similar. Las mayores pérdidas de empleo se observan entre trabajadores informales y resultan mayores entre los empleados de alta calificación (27,2% contra 22,2%). Sin embargo, dado el mayor peso de las relaciones informales entre trabajadores de baja calificación, la contribución de la informalidad a la caída total fue mayor entre los menos calificados (82%) que entre los más calificados (60%).

Los grupos que completan la contracción divergen entre países. En Argentina y México, los autónomos de baja calificación contribuyen fuertemente (con caídas de 1,9 pp. y -19%, y 3,2 pp. y -26% respectivamente), algo esperable debido a su importancia en la estructura ocupacional, aportando el 14% y el 35% de la contracción. Estos trabajadores no cuentan, por definición, con medidas de protección, aunque en algunos países, como se mencionó, se implementaron medidas de sostén. Al representar un porcentaje menor del total de la ocupación, su aporte a la pérdida global resultó menor. Sin embargo, su merma en el caso mexicano fue superior a la de los asalariados de baja calificación (26% frente a 17%, aunque más similar a los de baja calificación no registrados) y en la Argentina fue algo menor (19% frente a 25%).

Se suele suponer que, frente a este grupo, los autónomos de alta calificación tienen mayor probabilidad de sostener su empleo, sea porque se trata de individuos que en su ocupación ejercen un saber técnico o porque se supone que sus tareas tienden a no depender de la presencia física en el lugar de trabajo o del contacto directo. Sin embargo, su contracción fue muy fuerte en los dos países latinoamericanos. En México fue mayor (28%) que la de asalariados y autónomos de baja calificación, aunque por su pequeño tamaño aportó el 5% de la contracción total. En la Argentina su alto peso relativo en la estructura de empleo (5%) y la muy fuerte reducción (65%) implican que aporten incluso más a la contracción (24%) que los autónomos de baja calificación. Si bien son valores muy pequeños, en esto puede haber jugado un rol el comercio y los servicios financieros y a empresas como contaduría (con alto peso en esta categoría, tanto en Italia como en Argentina), todavía no adaptados al trabajo a distancia y sin plataformas virtuales de compra y venta, y ambos dependientes del desarrollo de actividades externas de sus clientes.

Cuadro 7.

Diferencia en puntos porcentuales y variación interanual del peso de distintas categorías ocupacionales en la población en edad de trabajar, 2020 T2 vs. 2019 T2

Categoría Ocupacional	Diferencia en pp.				Variación interanual			
	México (*)	Argentina	Estados Unidos (**)	Italia	México (*)	Argentina	Estados Unidos (**)	Italia
Autónomos								
Baja calificación	-3,6	-1,9	-0,4	0,1	-26 %	-19 %	-14 %	1,5%
Alta calificación	-0,5	-3,2	0,1	-0,3	-28 %	-65 %	4 %	-4,5%
Asalariados								
Estatales - Baja calificación	0,3	0,2	-0,4	0,1	17 %	4 %	-15 %	3,0%
Estatales - Alta calificación	0,4	0,3	0,1	-0,1	7 %	5 %	1 %	-0,9%
Privados - Baja calificación	-4,5	-7,3	-7,1	-1,5	-15 %	-25 %	-25 %	-6,0%
Protegidos	-0,8	-1,3	-0,6	-0,3	-6 %	-8 %	-27 %	-1,5%
Protegidos temporales	-	-0,2	-	-1,1	-	-45 %	-	-24,6%
Informales y otros sin protección	-3,7	-5,8	-6,48	-0,1	-22 %	-44 %	-25 %	-14,0%
Privados - Alta calificación	-0,9	-1,3	-1,1	-0,1	-11 %	-17 %	-4 %	0,0%
Protegidos	-0,3	-0,5	0,0	0,5	-6 %	-9 %	1 %	3,7%
Protegidos temporales	-	-0,1	-	-0,5	-	-68 %	-	-37,8%
Informales y otros sin protección	-0,5	-0,7	-1,1	-0,1	-27 %	-40 %	-4 %	-14,5%
Desocupados	0,3	0,2	6,6	-1,7	12 %	3 %	243 %	-25,0%
Inactivos	10,2	13,0	2,1	3,4	30 %	44 %	8 %	10,5%

Notas: (*) En la ENOE-INEGI (México), el dato de temporales solo está disponible para los primeros trimestres.

(**) En la base de datos de la CPS en Estados Unidos no se relevan regularmente formas de contratación a tiempo parcial, ni el trabajo “no regulado”. Los asalariados protegidos son aquellos cubiertos por convenios colectivos de trabajo, los cuales fueron estimados con la proporción dentro de cada grupo de asalariados privados, proporción que se obtiene de la muestra del earner study. Únicamente esta parte de la muestra contiene la variable que indica cobertura por un convenio colectivo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)

Si el factor que explica la caída diferencial de los asalariados de baja calificación en México y la Argentina es su menor protección legal, en los países con menor presencia de informalidad laboral la caída de estos puestos de trabajo podría asociarse a las decisiones de los empleadores, que pueden haber preferido sostener en sus puestos a trabajadores más calificados y, en consecuencia, potencialmente más difíciles de reemplazar. Acompaña este argumento el hecho de que en Italia, entre los empleados de alta calificación, hay una baja de los protegidos temporales (-0,5 pp., -37,8%), contrarrestada por una suba proporcional en los contratos regulares (+0,5 pp., +3,7%). Esto puede indicar un movimiento de preservación de la mano de obra calificada por parte de los empleadores, siguiendo nuestras suposiciones iniciales. Sin embargo, la regulación diferencial también tuvo efectos en la contracción relativa de cada grupo.

Con una legislación más laxa en términos de protección frente al despido en Estados Unidos, resulta comprensible el contraste entre la supresión del 25% de los puestos de baja calificación (-7,1 pp.) y la contracción menor (del orden del 6%) que se observa en Italia. En ambos casos este segmento explica casi la totalidad de la contracción (82% y 78%, respectivamente), que también puede relacionarse con un sector autónomo mucho menos extendido en Estados Unidos y más calificado en Italia.

En el mismo sentido, en Italia la totalidad de la contracción se da en el marco de contratos temporales (-1,1 pp., - 25%). Si bien regía en dicho momento la prohibición de despidos, no había obligación de renovar los contratos temporales o de agencia, por lo que este grupo explica casi la totalidad de la caída en los asalariados de baja calificación. Otras formas subordinadas como los contratos de cooperación o de trabajo ocasional, se movieron en la misma dirección que los temporales. En cambio, las pérdidas en la parte protegida pueden estar relacionadas a cierres de empresa.

Entonces, los asalariados privados de alta calificación tuvieron contribuciones menores a los de baja calificación, asociado a su ya mencionada escasez relativa. Aun así, en Estados Unidos, con su estructura ocupacional casi totalmente asalariada, este grupo con una variación interanual negativa poco profunda (4%) tiene una incidencia considerable en la retracción del empleo (12%). A su vez, dada la peor

variación interanual en los casos de México y la Argentina, participan de la retracción en forma parecida al caso norteamericano (9% y 10%, respectivamente).

En todos los casos, se observa que el grupo de asalariados estatales mantuvo o incluso incrementó su tamaño. En la Argentina y México se incrementan un 4% (0,2 pp.) y un 17% (0,3 pp.) en su parte de menor calificación y 5% y 7% en su parte de alta calificación. En Estados Unidos e Italia, los movimientos son casi nulos. Esto puede deberse a la necesidad de reforzar algunas áreas del Estado en el marco de las políticas desplegadas en la pandemia, pero también a una decisión de los gobiernos de sostener el empleo de sus trabajadores como política anticíclica en la crisis. Se trata, a su vez, de trabajadores que suelen tener relaciones laborales más estables.

En cuanto a las diferencias según rama de actividad la contracción fue generalizada, aunque en Argentina, Estados Unidos y, en particular, en México se observa un incremento del empleo en la administración pública. En los cuatro países la mayor pérdida la sufrió el sector de restaurantes y hoteles, cuya actividad quedó virtualmente suspendida en el momento de mayor profundidad de la crisis sanitaria, sin embargo, la importancia de esta rama en la pérdida de empleo total fue más aguda en Italia y Estados Unidos. En la Argentina y México, las ramas de comercio y construcción son las que motorizan las mayores pérdidas de empleo, si bien también sufrieron pérdidas en Estados Unidos e Italia, aunque relativamente menores. En la Argentina y Estados Unidos se destaca la importante caída del empleo doméstico. Se trata de ocupaciones con una muy alta prevalencia de la informalidad, de manera que no han estado alcanzadas por las medidas de protección del empleo formal y que suelen ocupar a población migrante, sesgando así el efecto de la crisis hacia poblaciones más vulnerables, fuera de que siempre están más afectadas por los vaivenes del ciclo económico.

El impacto según tipo de ocupación fue heterogéneo. En la Argentina las pérdidas en los puestos asalariados de baja calificación (-7,3 pp.; -25%) están explicados por una variedad de ramas, en línea con su peso en la distribución de dichos puestos. Sin embargo, las mayores pérdidas se dan en dos sectores que, como mencionamos, tienen un muy alto nivel de informalidad laboral; empleo doméstico (-1,7 pp.; -37%) y construcción (-1,5 pp.; -46%), que sufren mermas muy

Cuadro 8a. Diferencia en pp. y variación interanual de la ocupación según rama de actividad, 2019-2020 (segundos trimestres). En porcentajes								
Rama de actividad	Diferencia en pp.				Variación entre períodos			
	Argentina	México	Estados Unidos	Italia	Argentina	México	Estados Unidos	Italia
Actividades primarias	-0,1	-0,5	-0,1	0,1	-8 %	-8 %	-6 %	3 %
Industria	-1,4	-2,1	-1,0	0,0	-19 %	-20 %	-14 %	0 %
Construcción	-2,4	-1,6	-0,6	0,1	-41 %	-32 %	-11 %	1 %
Comercio	-2,8	-2,4	-1,0	-0,3	-27 %	-21 %	-11 %	-4 %
Hoteles y restaurantes	-1,1	-1,7	-2,2	-0,6	-43 %	-37 %	-40 %	-15 %
Transporte y com.	-1,1	-0,2	-0,6	0,0	-27 %	-7 %	-13 %	-1 %
Serv. fin y emp.	-1,2	-0,4	-0,5	-0,3	-18 %	-9 %	-4 %	-4 %
Adm. pub. y def.	0,1	1,1	0,1	-0,1	3 %	42 %	3 %	-
Educación	-0,6	-0,7	-0,8	0,0	-11 %	-15 %	-11 %	-
Salud	-0,2	↑	-0,6	↑	-6 %	↑	-8 %	↑
Serv. soc.	-0,7	-	0,0	-	-23 %	-	0 %	-
Serv. dom.	-1,6	-0,9	-0,1	↓	-35 %	-22 %	-35 %	↓
Otros servicios	0,0	0,3	-1,1	-0,4	10 %	10 %	-31 %	-8 %
Reparación	0,0	-	-0,1	-	-2 %	-	-14 %	-

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia).

por encima de su participación en este tipo de puestos. Les siguen comercio (-1 pp., -18%) e industria (-1 pp., -23%), con variaciones en línea con el total de este tipo de puestos, y hoteles y restaurantes (-0,6 pp.; -37%), con pérdidas superiores. Entre los autónomos de baja calificación, las pérdidas se concentraron en construcción (-0,4 pp.; -24%) y comercio (-0,9 pp.; -25%), por su alta participación, pero hoteles y restaurantes (-0,2 pp.; -70%) y transporte (-0,3 pp.; -45%) muestran pérdidas muy elevadas de la mitad o más de los puestos previamente existentes. Finalmente, los autónomos de alta calificación, particularmente afectados en la Argentina, tuvieron la mayor merma en comercio (-0,7 pp.; -87%) y en servicios financieros (-0,6 pp.; -39%), siendo muy intensa la caída en la primera.

Cuadro 8b.

Peso de informalidad o población de grupos migrantes vulnerables según rama (*)

Rama de Actividad	Argentina	México	Estados Unidos	Italia
Actividades primarias	37 %	-	37 %	16 %
Industria	32 %	-	15 %	7 %
Construcción	69 %	-	32 %	5 %
Comercio	40 %	-	9 %	4 %
Hoteles y restaurantes	49 %	-	15 %	13 %
Transporte y com.	34 %	-	13 %	5 %
Serv. fin. y emp.	24 %	-	15 %	5 %
Adm. pub. y def.	-	-	-	-
Educación	9 %	-	11 %	2 %
Salud	22 %	↑	7 %	↑
Serv. soc.	28 %	-	7 %	-
Serv. dom.	75 %	-	35 %	↓
Otros serv.	44 %	-	9 %	22 %
Reparación	69 %	-	17 %	-
Total	37 %	-	15 %	7 %

Nota: (*) En la Argentina y México el dato es el no registro. En Italia el trabajo migrante vulnerable es el no europeo, mientras que en Estados Unidos es el trabajo migrante latino.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia).

En México, las ramas de industria, construcción y hoteles y restaurantes explican la mayor parte de la caída en el empleo asalariado de baja calificación, aunque industria tiene mermas inferiores respecto a su tamaño previo. En el caso de los autónomos de baja calificación, industria (-0,8 pp.; -49%), comercio (-2,1 pp.; -48%) y hoteles y restaurantes (-0,6 pp.; -40%) explican casi totalmente la pérdida de puestos.

Más de un cuarto de la pérdida de puestos asalariados de baja calificación en Estados Unidos (-7,1 pp.; -25%) está explicada por la rama de Hoteles y Restaurantes (-2 pp.; -41%), mientras que dicha rama explica (-0.7 pp.; -23%) también, más de la mitad de la caída de asalariados de baja calificación en Italia (-1.3 pp.; -6%). En Estados Unidos contribuyen también construcción (-0.6 pp.; -26%) e industria (-

0.9 pp.; -25%), con achicamientos en promedio con el total de este tipo de asalariados. Construcción e industria tienen niveles elevados de trabajo migrante, pero también contribuye comercio con una contracción relativa menor, pero con mayor importancia por su escala (-0.9 pp.; -15%).

¿Cómo fue la recuperación inmediatamente posterior a la crisis?

La recomposición del mercado de trabajo fue diferente para los distintos países, aunque en todos los casos había avanzado considerablemente hacia fines de 2021. Las diferencias se pueden observar tanto en el ritmo de la recuperación como en su trayectoria. En lo que hace al ritmo de recuperación, los casos de Argentina y Estados Unidos muestran el mayor contraste. En Estados Unidos, la recomposición fue continua pero más lenta, de manera que, al iniciar el segundo semestre de 2021, la población ocupada era todavía casi 2 pp. menor a la de 2019. En el otro extremo se encuentra la Argentina donde al iniciar el año 2021, en forma brusca, pasa de ser el país con mayor contracción del mercado de trabajo a recuperar los niveles de ocupación previos a la pandemia. Esta recuperación temprana no se estabilizó en los niveles de ocupación previos, sino que la ocupación continuó creciendo hasta superar los niveles de 2019 en 2 puntos. México muestra un ritmo intermedio de recuperación, que se acelera a lo largo de 2021. Los tres países mencionados muestran diferencias en el ritmo de recuperación, pero todos tienen una tendencia clara de recomposición constante. El caso italiano es el único que se diferencia por su trayectoria, partiendo de una alteración menor en términos de ocupación y una estabilidad oscilante, llegando a la normalización hacia el final de 2021.

Cuando se pone el foco en las distintas categorías de inserción laboral, se observa que los perfiles de la recuperación difieren entre países. En la Argentina, la rápida recuperación estuvo casi exclusivamente traccionada por los trabajadores autónomos de baja calificación que ya en el tercer trimestre de 2020 muestran valores considerablemente más elevados a los de 2019 y luego tiende a oscilar, aunque siempre por encima de 2019. Ese movimiento se debe a un crecimiento fuerte y temprano de la industria (+0,5 pp. por encima de 2019 en promedio entre tercer trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021), los servicios sociales (+0,2 pp.), la construcción (+0,2 pp.) y el comercio (+0,5 pp.), que luego merma a lo largo de 2021, cuando crecen ramas como transporte y reparación. A su vez, la

Cuadro 9.								
Cambio en puntos porcentuales del peso de la población ocupada en la población en edad de trabajar. Diferencia con igual trimestre de 2019								
	2020				2021			
	1	2	3	4	1	2	3	4
México	0,5	-10,5	-5,4	-3,1	-2,3	-0,8	-0,6	-0,2
Argentina	-1,3	-13,2	-8,1	-5,0	-0,1	-0,3	1,0	2,0
Estados Unidos	0,3	-8,7	-5,2	-3,8	-2,9	-2,5	-1,8	-1,3
Italia	0,4	-1,7	-1,4	-0,8	-2,1	-0,9	0,0	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina), CPS-BLS (Estados Unidos), ENOE-INEGI (México) y RFL-ISTAT (Italia)

rápida recomposición del primer trimestre de 2021 estuvo impulsada por una muy fuerte recuperación de autónomos de alta calificación y por el crecimiento del empleo público, que seguirá aumentando durante todo 2021. La recuperación del empleo privado de baja calificación fue considerablemente más lenta, observándose incluso retracciones considerables en la primera parte de 2021. El efecto estuvo difundido en todas las ramas, pero fue especialmente fuerte en industria, empleo doméstico y construcción.

En esta dinámica puede haber jugado un rol la persistencia formal de las medidas de restricción de la actividad: la restricción obligatoria afecta en mayor medida a las empresas y en menor medida a algunas ramas del trabajo autónomo, que tienen más flexibilidad para evitar los controles por su deslocalización. Por otro lado, la incertidumbre retrae la inversión y, finalmente, las microempresas⁹ tienen más dificultades para cumplir los requerimientos sanitarios formales a medida que los controles se flexibilizan. Esta lenta recomposición, en combinación con un nivel de compensaciones insuficiente, puede ser un factor que contribuya a explicar el rápido salto del empleo autónomo de baja calificación. Si bien en este trabajo no podemos abordar un análisis de ingresos, su nivel deprimido puede

⁹ El 30% de los asalariados privados en la Argentina trabaja en establecimientos con cinco o menos trabajadores.

haber contribuido en el mismo sentido. Para el sector informal, el IFE fue una política que no llegó a compensar en forma suficiente los ingresos perdidos por la falta de actividad, con solo tres transferencias de diez mil pesos durante 2020.

Los puestos informales mejoraron, en una primera etapa, con similar rapidez que los formales: durante todo 2021 el tamaño de asalariados privados de baja calificación formales fue 9% inferior al 2019, mientras que el de los informales fue 8% inferior. Ya en 2022 los puestos informales superaron sus niveles de 2019 (en el promedio anual +1,5pp. y +10%) y los formales se mantuvieron por debajo (-0.6 pp. y -4%), mostrando divergencias. Como se mencionó previamente, la aversión a contratar formalmente en una situación de incertidumbre puede jugar un rol explicativo. Por el contrario, esta aversión no jugó un rol para los puestos de alta calificación, que se recompusieron rápidamente en su parte formal (+0.5pp., +9%), mientras que los informales recién en 2022 alcanzaron su nivel previo.

Cuadro 10.												
Diferencia en p.p. en peso de cada categoría respecto a igual trimestre de 2019, Argentina												
Categoría Ocupacional	Diferencia en pp.											
	2020				2021				2022			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Autónomos												
Baja calificación	0,6	-1,9	0,9	1,8	1,6	0,8	0,9	0,6	1,3	1,1	1,5	0,8
Alta calificación	-1,7	-3,2	-3,0	-2,4	0,2	0,4	-0,1	-0,1	0,2	0,2	-0,2	-0,3
Asalariados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estatales - Baja calificación	0,2	0,2	0,4	0,1	0,3	1,4	1,4	0,9	0,0	1,1	1,1	1,3
Estatales - Alta calificación	0,0	0,3	0,3	-0,3	0,6	0,8	0,8	-0,2	0,4	0,1	0,2	-0,2
Privados - Baja Calificación	-0,1	-7,3	-5,0	-2,4	-3,3	-3,6	-2,7	0,0	-0,5	1,1	1,0	2,2
Protegidos	-1,0	-1,3	-1,1	-0,3	-2,2	-2,1	-1,6	0,2	-1,8	-1,3	-0,6	1,3
Protegidos temporales	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Informales y otros sin protección	0,8	-5,8	-3,7	-2,0	-1,2	-1,6	-1,1	-0,4	1,2	2,3	1,6	0,8
Privados - Alta calificación	-0,5	-1,3	-1,7	-1,8	0,4	0,0	0,6	0,8	1,0	0,2	-0,5	-0,1
Protegidos	-0,4	-0,5	-1,1	-1,3	0,5	0,0	0,5	0,8	1,0	0,1	-0,5	-0,2
Protegidos temporales	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1
Informales y otros sin protección	-0,1	-0,7	-0,6	-0,6	-0,1	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Argentina)												

México tuvo una recuperación más lenta, pero presenta similitudes con Argentina en el perfil de recuperación. El empleo estatal se mantuvo por encima del nivel de 2019 y los autónomos se recuperaron antes que otras categorías, en especial, aquellos de alta calificación. De hecho, un rasgo del caso mexicano es que asalariados privados, estatales y autónomos de alta calificación alcanzaron en la recuperación niveles por encima del período previo. La recuperación del empleo privado de baja calificación fue más rápida que en la Argentina, siendo su peso apenas entre un 4% y 6% menor al 2019 en el primer semestre de 2021, frente al caso argentino, con valores entre 11% y 12% menores a 2019, en especial por la merma de transporte, hoteles y restaurantes y otros servicios. Esto se puede relacionar con que el gobierno, además de haber impuesto controles menos severos a la circulación, los relajó ya en el primer semestre de 2021, lo que puede haber facilitado la reapertura de empresas. En la Argentina los controles se mantuvieron altos hasta el tercer trimestre de 2021, lo cual puede contribuir a explicar por qué hubo una expansión acelerada del empleo autónomo a pesar de haber dirigido un mayor gasto que México a sostener los ingresos de la población (aunque para el sector informal, dicho gasto cubrió un período reducido, concentrado en 2020).

Otra particularidad de México es la escasa diferencia en la recuperación de puestos protegidos en relación con los informales en 2021. Si bien la recuperación fue más rápida entre los formales, la diferencia es baja (-2% entre protegidos, -4% entre informales).

A esto se suma que en la recuperación más plena, el tamaño del sector protegido superó su nivel prepandemia, tanto en puestos calificados como de baja calificación, mientras que el sector informal quedó por debajo. En esto juega un rol el cambio en la composición de los puestos; ramas como servicios financieros y empresariales y salud y educación, con niveles de registro generalmente superiores, crecieron en mayor medida que el resto de los sectores, lo que también podría explicar el mayor crecimiento de puestos calificados en general. En abril de 2021 se produjo una reforma a la Ley Federal del Trabajo que prohibió la subcontratación de personal asociado a las actividades principales de la empresa (Okabe, 2022; Brito Laredo *et al.*, 2022). Algunos trabajos encuentran evidencia de efectos de extensión de formalidad de los trabajadores que pasaron a contratación directa y mayor for-

Cuadro 11.												
Diferencia en p.p. en peso de cada categoría respecto a igual trimestre de 2019, México												
Categoría Ocupacional	Diferencia en pp.											
	2020				2021				2022			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Autónomos												
Baja calificación	0,0	-3,6	-1,1	-0,5	-0,4	-0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3
Alta calificación	-0,1	-0,5	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Asalariados												
Estatales - Baja calificación	0,1	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Estatales - Alta calificación	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Privados - Baja Calificación	0,2	-4,5	-3,1	-1,9	-1,7	-0,6	-0,9	-0,8	-0,1	0,3	-0,2	0,0
Protegidos	0,2	-0,8	-0,7	-0,8	-0,1	-0,1	-0,4	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Protegidos temporales	0,0	-	-	-	-0,5	-	-	-	0,1	-	-	-
Informales y otros sin protección	0,0	-3,7	-2,4	-1,0	-1,2	-0,5	-0,6	-0,6	-0,4	0,0	-0,5	-0,4
Privados - Alta calificación	0,3	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,3	0,4
Protegidos	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,6	0,4	0,4
Protegidos temporales	0,2	-	-	-	0,0	-	-	-	0,3	-	-	-
Informales y otros sin protección	0,0	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENOE-INEGI (México)												

malización de trabajadores, producto del aumento en las inspecciones sobre empresas antes subcontratantes (Casco *et al.*, 2024; Moreno-Contreras y van Gameren, 2025). Finalmente, los puestos temporales siguieron un trayecto de recuperación similar al de los puestos protegidos.

En Estados Unidos, en 2021, crece la ocupación en posiciones autónomas de alta calificación (sobre todo por la construcción y los servicios personales) y se normaliza el empleo privado de alta calificación en todas las ramas. Aun así, esto no permitió recomponer el empleo en la medida en que los puestos privados de baja calificación absorben hasta 2022 menos población que en 2019. Esto es para

los protegidos (-9% y -8% en 2021 y 2022) y los no protegidos (-8% y -6%). En lo que hace a las ramas, mientras comercio se recuperó ya en el cuarto trimestre de 2020, durante todo 2021 y 2022 hoteles y restaurantes, industria y otros servicios personales permanecieron deprimidos. Solamente transporte y comunicaciones tendió a recuperarse y crecer en forma sostenida. Si bien Estados Unidos relajó sus restricciones en el segundo trimestre de 2021, como México, también estableció mayores períodos de transferencias de ingresos y extensión del seguro de desempleo, con un gasto de cerca de 22 puntos del producto hasta octubre de 2021. En este contexto, se dio lo que se denominó “la gran renuncia” (Amanor-Boadu, 2022), un aumento históricamente atípico en el volumen de renuncias desde principios de 2021. A su vez, resulta interesante que la recomposición tardía de la ocupación no se dio a partir de una normalización en el nivel de empleo privado de baja calificación (que recupera algo de su volumen), sino a partir del crecimiento sostenido de los puestos autónomos de alta calificación, así como de un nivel más elevado de empleo privado de alta calificación. En este último caso, dicho crecimiento está concentrado en los sectores no protegidos (5% por encima de 2019 en 2022, frente a una contracción leve de 2% en los cubiertos por convenio colectivo). Esto puede ser relacionado con la reglamentación de diferentes incentivos y subsidios a la producción e investigación sancionados desde 2021.¹⁰

Para Italia debe tenerse en cuenta que la alteración que se produjo en su mercado de trabajo fue significativamente menor y que los beneficios estuvieron más extendidos en el tiempo (con un gasto de alrededor de 10 puntos del producto), aunque no alcanzaron el mismo nivel que en Estados Unidos. En el marco de esta relativa estabilidad de la ocupación con cobertura de ingresos, el empleo privado de baja calificación fue el que sufrió el mayor impacto y se recompuso en forma errática, manteniéndose deprimido respecto al período previo hasta el segundo trimestre de 2021, algo casi exclusivamente explicado por la rama hoteles y restaurantes.

¹⁰ Las leyes Infrastructure Investment and Jobs Act de 2021 e Inflation Reduction Act y CHIPS and Science Act de 2022.

A pesar de que en 2022 tanto los puestos de menor calificación a tiempo determinado (+0,6 pp., +15%) como los de a tiempo indeterminado (+0,1 pp., +5%) quedaron por encima de su valor de 2019, el crecimiento de los primeros fue notable, mostrando un empeoramiento de la protección y estabilidad para este segmento. Este proceso se observa también para los puestos de mayor calificación. Al momento de impacto, se observa una mejora en los puestos a tiempo indeterminado y si bien el nivel se mantiene y mejora hasta 2022 (+ 0,6 pp., +5%), en 2021 y 2022 hay un crecimiento muy fuerte de los puestos a tiempo determinado (+0,4 pp., +32%), lo que empeora levemente el perfil de los puestos de alta calificación respecto de 2019. Los contratos a tiempo determinado explican casi todo el crecimiento de los puestos asalariados privados de baja calificación y cerca de la mitad de los de alta calificación.

En cuanto a los autónomos, hasta 2022 la evolución del sector autónomo de alta y baja calificación es errática, oscilando entre niveles levemente superiores e inferiores a los de 2019.

Cuadro 12.												
Diferencia en p.p. y variación en peso de cada categoría respecto a igual trimestre de 2019, Estados Unidos												
Categoría Ocupacional	Diferencia en pp.											
	2020				2021				2022			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Autónomos												
Baja calificación	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Alta calificación	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,3
Asalariados												
Estatales - Baja calificación	-0,1	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3
Estatales - Alta calificación	0,4	0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	-0,1	0,4	0,2	0,3	0,2
Privados - Baja Calificación	-1,2	-7,1	-4,3	-2,5	-2,7	-2,6	-2,0	-1,4	-1,5	-1,6	-1,9	-1,7
Protegidos	-0,2	-0,6	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Protegidos temporales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Informales y otros sin protección	-1,0	-6,5	-4,2	-2,3	-2,4	-2,2	-1,9	-1,3	-1,2	-1,3	-1,8	-1,7
Privados - Alta calificación	1,1	-1,1	-0,8	-0,9	-0,2	0,0	-0,1	0,1	0,9	1,2	1,5	1,1
Protegidos	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,1	0,0
Protegidos temporales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Informales y otros sin protección	1,0	-1,1	-0,9	-0,8	-0,2	0,0	-0,2	0,2	1,0	1,3	1,4	1,1
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CPS-BLS (Estados Unidos)												

Cuadro 13.

Diferencia en p.p. y variación en peso de cada categoría respecto a igual trimestre de 2019, Italia

Categoría Ocupacional	Diferencia en pp.											
	2020				2021				2022			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Autónomos												
Baja calificación	0,0	0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1	-0,5	-0,2	0,0	-0,2	-0,5	-0,3
Alta calificación	0,0	-0,3	-0,2	0,0	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,1
Asalariados												
Estatales - Baja calificación	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,0	0,3	-0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,2
Estatales - Alta calificación	0,2	-0,1	0,0	0,5	0,4	-0,1	0,0	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,2
Privados - Baja Calificación	0,0	-1,5	-0,8	-1,4	-1,3	-0,5	0,3	0,0	0,3	1,0	0,7	0,3
Protegidos	0,3	-0,3	0,0	-0,6	-1,0	-0,5	-0,2	-0,5	-0,3	0,3	0,3	0,2
Protegidos temporales	-0,2	-1,1	-0,7	-0,7	0,0	0,2	0,5	0,7	0,8	0,8	0,6	0,4
Informales y otros sin protección	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Privados - Alta calificación	0,2	-0,1	0,0	0,2	-0,3	0,0	0,7	0,7	0,7	0,6	1,0	1,2
Protegidos	0,3	0,5	0,3	0,5	-0,3	-0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,9
Protegidos temporales	0,0	-0,5	-0,3	-0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Informales y otros sin protección	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de RFL-ISTAT (Italia)

Algunas reflexiones sobre las heterogeneidades y similitudes observadas en marcos institucionales diferente

La retracción inicial del empleo puede ser explicada sobre la base de tres factores: 1) la profundidad de la detención de la actividad, 2) la extensión del sector informal, el empleo autónomo y asalariado privado de baja calificación previo a la implementación de las restricciones y 3) la existencia de condiciones de protección diferenciales (no registro y contratos por tiempo determinado). La Argentina y México, países con alta informalidad, sufrieron los peores impactos en términos de ocupación. En Estados Unidos hubo un impacto similar en el marco de una regulación que facilita el despido. Finalmente, en Italia, el impacto general tuvo una menor magnitud y se canalizó sobre los sectores menos protegidos de un sistema muy proteccionista del empleo. La excepción al impacto diferencial según nivel de protección fue Estados Unidos, donde la protección no jugó un papel diferenciador y la calificación tuvo un rol central.

En la Argentina el impacto fue mayor en términos de contracción de la ocupación. El alto acatamiento a las medidas de aislamiento y el volumen del sector informal tuvieron como correlato la interrupción de actividades de trabajadores autónomos la destrucción de puestos asalariados en puestos no registrados o del sector informal. En México, un país de mayor informalidad y trabajo autónomo que la Argentina, la contracción fue menor, por la menor severidad e impacto en algunos aspectos de las medidas de aislamiento.

En México y la Argentina fue muy relevante el registro de la relación laboral para explicar los impactos diferenciales, con independencia del nivel de calificación. Para los asalariados se observa que, si bien hay una mayor caída entre los de baja calificación, esta parece explicada por un alto impacto sobre los asalariados desprotegidos, mientras que al comparar los protegidos se anula el efecto diferencial de la calificación. El mayor peso de los desprotegidos entre los asalariados de baja calificación agudiza también el diferencial global. Los trabajadores autónomos, también desprotegidos, fueron el sector de mayor caída relativa en México.

En los países de mayor formalidad y desarrollo relativo el gasto en sostenimiento de los ingresos de los hogares fue notablemente mayor. Sin embargo, el impacto fue menor solamente en Italia. En Estados Unidos la facilidad de despido implicó que la fragilidad de los vínculos laborales fuese similar a la observada para estos países con alta incidencia del sector informal, contrayéndose los puestos de baja calificación en proporciones similares al caso argentino. La protección del convenio colectivo de trabajo no implicó menores tasas de despido entre los menos calificados, siendo que los protegidos sufrieron un achicamiento similar al de quienes estaban bajo contrato regular. La escasez relativa de los ocupados en puestos de alta calificación parece haber jugado un rol importante, en la medida en que el 82% de las salidas de la ocupación estuvieron concentradas en puestos asalariados de baja calificación, independientemente de su protección. Tanto para los asalariados como para los autónomos, los sectores que sufrieron contracción fueron los de menor calificación. Entre los asalariados de alta calificación, sí hizo la diferencia estar bajo convenio colectivo, manteniéndose estable el sector más protegido y con pérdidas leves del sector con contrato regular. A diferencia de México y Argentina, la salida de la ocupación se canalizó preponderantemente al desempleo, siendo el seguro de desempleo un mecanismo muy extendido, con

tasas de cobertura del ingreso previo no despreciables. Además, parte de la ayuda asociada a la pandemia del covid-19 estuvo canalizada a través de este mecanismo.

En Italia, con una severidad en sus medidas parecida a Estados Unidos y México, el resultado fue completamente distinto. En un mercado de trabajo muy formalizado en comparación con la Argentina y México, la prohibición de despidos y una movilidad más flexible contribuyeron a minimizar la pérdida de empleo. Sin embargo, la protección diferencial de ciertos segmentos y la calificación tuvieron impacto. El alto nivel de empleo a tiempo determinado explica casi totalmente la contracción de puestos de baja calificación, mientras que la preferencia de los empleadores por a los asalariados de alta calificación podría explicar algún grado de compensación de la caída de empleos temporales por indeterminados. Aquí también, como en Argentina, observamos una contracción superior de los autónomos de alta calificación. La dependencia de la actividad de las empresas y comercios puede haber jugado un rol en esta contracción diferencial.

Finalmente, los asalariados estatales no sufrieron caídas, efecto de la decisión del Estado de mantener sus puestos en un contexto de desplome de la actividad y merma recaudatoria, con excepción de Estados Unidos, donde los de baja calificación sufrieron una caída fuerte cercana al 15%, pero dado su bajo peso, su impacto global fue menor.

En cuanto a los perfiles de recuperación, en la Argentina la recomposición de la ocupación fue la más rápida durante 2020, motorizada por los trabajadores autónomos de baja calificación y con un salto en el primer trimestre de 2021 a partir del empleo autónomo de alta calificación y el empleo estatal. El empleo asalariado de baja calificación, por el contrario, muestra una recuperación más lenta que en otros países, lo cual puede contribuir a explicar el crecimiento temprano de las posiciones autónomas de igual calificación. La aversión a contratar trabajo en forma registrada en un contexto de riesgo parece jugar un rol explicativo, sobre todo en la parte más tardía de la recuperación, que muestra un crecimiento mucho mayor de los puestos no registrados. Esto no es así para los más calificados, que se recuperaron más fuertemente en su parte formalizada, lo que relacionamos con la escasez relativa del trabajo calificado y el sesgo correspondiente, en que se busca atraer trabajadores calificados.

México muestra una recomposición algo más rápida que la Argentina durante 2020, específicamente para el empleo asalariado privado de baja calificación, probablemente asociado al menor acatamiento y la relajación temprana de las medidas de aislamiento. El empleo autónomo de baja calificación también crece por encima de los niveles de 2019, lo que puede indicar que la recuperación de puestos asalariados privados fue insuficiente para recomponer el ingreso familiar, en un contexto en el cual las ayudas estatales fueron casi inexistentes. La cuestión de la protección muestra en la recuperación mexicana resultados sorprendentes: avanzada la recuperación, el tamaño del sector protegido terminó por encima de su nivel prepandemia, mientras que el informal quedó deprimido. En esto pudo haber jugado un rol el cambio de composición de ramas y una modificación legal específica, que según otros trabajos ha tendido a incrementar la formalización.

En Italia y Estados Unidos se sostuvieron políticas de ingreso muy fuertes hasta 2022 y 2021, respectivamente, lo cual implicó una menor urgencia en el regreso al mercado laboral. En el caso italiano, los puestos de trabajo en su mayoría se sostuvieron. La recuperación fue luego más fuerte y los puestos privados de alta y baja calificación superaron los niveles de 2019 durante todo 2022. Aun habiéndose superado los niveles de puestos asalariados de 2019, el crecimiento estuvo motorizado en mayor medida por puestos a tiempo determinado, lo que termina empeorando el perfil de protección de los asalariados.

En Estados Unidos los puestos de trabajo asalariados, en especial aquellos de baja calificación, se recuperaron durante 2020, pero luego la tendencia fue más lenta. Las transferencias tuvieron un rol importante en sostener la subsistencia de las familias y la extensión del período de búsqueda o inactividad. Ya en 2022 Estados Unidos completó su recuperación, pero con un empleo de baja calificación por debajo de los niveles de 2019 y un mayor volumen de puestos de alta calificación, asociado con una serie de políticas de desarrollo industrial que tuvo como correlato un alto nivel de gasto. Los asalariados bajo convenio colectivo tendieron a recuperarse más rápido entre los de baja calificación, alcanzando su tamaño original en 2022. Entre los asalariados de alta calificación se observa lo mismo pero, en 2022 el crecimiento acelerado de los puestos regulares hace que el peso de los más protegidos se reduzca.

La comparación de estos casos ha permitido identificar una serie de relaciones posibles entre las características estructurales de los mercados de trabajo, las medidas de restricción de la circulación y la regulación laboral, para explicar el impacto que la pandemia tuvo en la ocupación y la recuperación de esta luego de la crisis de covid-19.

Bibliografía

- Albanesi, S. y Kim, J. (2021). "Effects of the COVID-19 recession on the US labor market: occupation, family and gender". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 35, n° 3, 3-24.
- Alon, T.; Doepke, M.; Olmstead-Rumsey, J. y Tertilt, M. (2020). *The impact of COVID-19 on gender equality. Working Paper 26947*. Cambridge, MA: NBER.
- Amanor-Boadu, V. (2022). "Empirical evidence for the 'Great Resignation'". *Monthly Labor Review*. DOI: <https://doi.org/10.21916/mlr.2022.29>.
- Amarante, V. y Bucheli, M. (2006). *Un análisis de la cobertura de la protección social en Uruguay*. Buenos Aires: OIT Argentina.
- Ameijeiras, A.; Cerrutti, M. y Parrado, E. (2021). "Impactos del COVID19 en el mercado de trabajo en la Argentina: las transiciones laborales y sus determinantes". Presentado en las *XVI Jornadas Argentinas de Estudios de Población. III Congreso Internacional de Población del Cono Sur*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Arbolino, R. y Di Caro, P. (2021). "Can the EU funds promote regional resilience at time of Covid-19? Insights from the Great Recession". *Journal of Policy Modeling*, vol. 43, n° 1, 109-126.
- Autor, D. y Reynolds, E. (2020). *The Nature of Work after the COVID Crisis: Too Few Low-Wage Jobs*. Washington, DC: The Hamilton Project.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEPP.

- Beccaria, L. y R. Maurizio (2010). “Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 7-8, 103-144.
- Beccaria, L.; Fernández, A. L. y Trajtemberg, D. (2020). “Reducción de la desigualdad de las remuneraciones e instituciones en Argentina (2002-2015)”. *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n° 81, 731-763.
- Bell, D. y Blanchflower, D. (2020). “US and UK labour markets before and during the COVID-19 crash”. *National Institute Economic Review*, n° 252.
- Bentolila, S.; Cahuc, P.; Dolado, J. y Le Barbanchon, T. (2010). “Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France Vs. Spain”. *Social Science Research Network*.
- Berg, J. y Kucera, D. (2008). “Labour institutions in the developing world: historical and theoretical perspectives”. En Berg, J. y Kucera, D. (eds.), *In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*. Ginebra, OIT.
- Blavatnik School of Government/University of Oxford (BSG/OX) (2023). “Income support” y “COVID-19 Government Response Tracker”. *Blavatnik School of Government/University of Oxford*. Disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker>.
- Boeri, T. y Garibaldi, P. (2007). “Two-tier reforms of employment protection: A honeymoon effect?”. *The Economic Journal*, vol. 117, n° 521.
- Boeri, T. y van Ours, J. (2008). *The economics of imperfect labor markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Botero, J. C.; Djankov, S.; Porta, R. L.; Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2004). “The regulation of labor”. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n° 4, 1339-1382.
- Brini, E.; Scherer, S. y Vitali, A. (2024). “Gender and Beyond: Employment Patterns during the COVID-19 Pandemic in Italy”. *Population Research and Policy Review*, vol. 43, n° 38.
- Brito Laredo, J.; Carrillo Viveros, J.; Gomis Hernández, R. y Hualde Alfaro, A. (2022). “¿El fin del *outsourcing* en México? Características de la nueva legislación y perspectivas de futuro”. *Región y sociedad*, vol. 34.

- Bronstein, A. (2010). "Labour Law in Latin America: Some Recent (and not so Recent) Trends". *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 26, n° 1.
- Card, D.; Lemieux, T. y Riddell, W. C. (2004). "Unions and wage inequality". *Journal of Labor Research*, vol. 25, 519-559. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12122-004-1011>.
- Carta, F. y de Philippis, M. (2021). "The Impact of the COVID-19 Shock on Labour Income Inequality: Evidence from Italy". *Questioni di Economia e Finanza*, n° 606.
- Casco, J. L.; Fernández Bujanda, L. y Kurczyn, L. (2024). *Outsourcing, employment and wages: Evidence from a policy reform in Mexico. Working Papers 2024-20*. Ciudad de México: Banco de México.
- Cazes, S. y Nesporova, A. (2003). "Employment protection legislation and its effects on labour market performance". Presentado en la *High-Level Tripartite Conference on Social Dialogue*. Malta, OIT.
- Cazes, S. y Verick, S. (2013). *Perspectives on labour economics for development*. Ginebra: OIT.
- Chacaltana, J.; Pérez, J. y Quispe, S. (2021). *COVID-19, informality and employability*. Ginebra/Lima: OIT/ Universidad Pontificia de Perú.
- Coibion, O.; Gorodnichenko, Y. y Weber, M. (2020). *Labor markets during the COVID-19 crisis: a preliminary view. Working Paper 27017*. Washington, DC: NBER.
- Deakin, S.; Lele, P. y Siems, M. (2007). "The evolution of labour law: Calibrating and comparing regulatory regimes". *International Labour Review*, vol. 146, n° 3-4, 133-162.
- Dickens, R.; Machin, S. y Manning, A. (1999). "The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain". *Journal of Labor Economics*, vol. 17, n° 1, 1-30.
- Donza, E. (2022). "Heterogeneidad de la estructura ocupacional y calidad del empleo". En Salvia, A.; Poy, S. y Pla, J. L. (comps.), *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Donza, E.; Poy, S. y Salvia, A. (2022). "Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del COVID-19 en la Argentina urbana". *Revista de la Carrera de Sociología*, vol. 12, n° 12, 107-136.
- Eichhorst, W.; Escudero, V.; Marx, P. y Tobin, S. (2010). *The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Eurofound (2026). *European Working Conditions Survey, 2024*. DOI: <http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-9511-1>.
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC) (2026). "ESS11". *ESS Data Portal*. Disponible en: <https://ess.sikt.no/en/register?redirectUrl=/en/datafile/242aaa39-3bbb-40f5-98bf-bfb1ce53d8ef>.
- Eyraud, F. y Saget, C. (2006). "La reactivación de las instituciones de fijación de salario mínimo". En OIT (comp.), *Informalidad, pobreza y salario mínimo. Programa Nacional de Trabajo Decente. Argentina 2004-2007* (243-276). Buenos Aires: OIT Argentina.
- ____ (2008). "The revival of minimum wage setting institutions". En Berg, J. y Kucera, D. (eds.), *In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*. Ginebra: OIT.
- Fernández, A. L. y Monsalvo, A. P. (2023). "Crisis del covid-19 en argentina: análisis de sus implicancias heterogéneas sobre el empleo". *Semestre Económico*, vol. 26, n° 60, 1-30. DOI: <https://doi.org/10.22395/seec.v26n60a4443>.
- Forsythe, E.; Kahn, L. B.; Lange, F. y Wiczer, D. (2020). "Labor demand in the time of COVID-19: Evidence from vacancy postings and UI claims", *Journal of Public Economics*. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2020.104238.
- Freeman, R. B. (1981). *Union wage practices and wage dispersion within establishments (Working Paper, 752)*. Washington, DC: NBER.
- Furceri, D. y Mourougane, A. (2009). "How do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crises?". OECD Economics Department Working Papers, No. 730. OECD Publishing.

- Gal, P.; Hijzen, A. y Wolf, Z. (2013). "The Role of Institutions and Firm Heterogeneity for Labour Market Adjustment: Cross-Country Firm-Level Evidence". *IZA Discussion Paper*, n° 7404.
- Gentilini, U.; Almenfi, M.; Bubaker, A.; Okamura, Y.; Downes, J.; Dale, P.; Weber, M.; Newhouse, D.; Rodriguez Alas, C.; Kamran, M.; Mujica Canas, I.; Fontenez, M.; Asieduah, S.; Mahboobani Martinez, V.; Reyes Hartley, G.; Demarco, G.; Abels, M.; Zafar, U.; Urteaga, E.; Valleriani, G.; Muhindo, J.; Aziz, S. y Tirumala, M. (2022). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. COVID-19 Living Paper*. Washington, DC: World Bank.
- Gros, D. y Ounnas, A. (2021). *Labour market responses to the COVID-19 crisis in the United States and Europe. CEPS Working document, No. WD2021-01*. Bruselas: CEPS.
- Hoehn-Velasco, L.; Silverio-Murillo, A. y Balmori de la Miyar, J. (2021). "The long downturn: The impact of the great lockdown on formal employment". *Journal of Economics and Business*, vol. 115(C).
- IMF Fiscal Affairs Department (2021). "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic". *IMF*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/topics/imf-and-covid19/fiscal-policies-database-in-reponse-to-covid-19>.
- Kapitsinis, N.; Saroukou, A.; Sykas, G. y Psarologos, D. (2021). "An overview of the Covid-19 effects on employment during 2020. Evidence from Cyprus, France, Spain, Greece, Italy, Malta, Croatia, and Portugal". DOI: 10.13140/RG.2.2.11760.79366.
- Landivar, L. C.; Ruppanner, L.; Scarborough, W. J. y Collins, C. (2020). "Early Signs Indicate that COVID-19 is Exacerbating Gender Inequality in the Labor Force, Socius". *Socius*, vol. 6. DOI: 10.1177/2378023120947997.
- 122 Manning, A. (2003). *Monopsony in Motion: imperfect competition in labour markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Marinakakis, A. (2006). "Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur". *Informalidad, pobreza y salario mínimo*. Buenos Aires: OIT.

- Maurizio, R. (2021). "Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas". *OIT*. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_779114.pdf.
- Maurizio, R. y Monsalvo, A. P. (2021). "Informality, labour transitions, and the livelihoods of workers in Latin America". *The Job Ladder: Transforming Informal Work and Livelihoods in Developing Countries* (146-173). Reino Unido: Oxford University Press.
- Maurizio, R. y Vázquez, G. (2016). "Distributional effects of the minimum wage in Latin America: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay". *International Labour Review*, vol. 155, n° 4, 557-581.
- Monroy-Gómez-Franco, L. (2021). "Los impactos distributivos del COVID-19 en México. Un balance preliminar". *Revista de Economía Mexicana*, n° 5.
- Moreno-Contreras, F. y van Gameren, E. (2025). "The impact of the outsourcing ban in Mexico on labor market outcomes. An analysis using worker level data". *Journal for Labour Market Research*, vol. 59, n° 15.
- Nelson, K.; Fredriksson, D.; Korpi, T.; Korpi, W.; Palme, J. y Sjöberg, O. (2020). "The Social Policy Indicators (SPIN) database". *International Journal of Social Welfare*, vol. 29, n° 3, 285-289. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12418>.
- Ocampo, J. (2020). "La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica". *Revista de la CEPAL*, n° 132.
- Ochoa León, S. (2022). "El trabajo durante la crisis económica por covid-19 en México". *Revista de Economía Mexicana*, n° 7.
- OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2024). *Análisis de las características y de la evolución reciente de la ocupación informal en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- Okabe, T. (2022). *Reforma de outsourcing de México en 2021: Retos, impactos y perspectivas*. Tesis de doctorado. Chuo University.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). "Panorama laboral en tiempos de la covid-19. Impacto en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina

y el Caribe”. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_756694.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2019). “Detailed description of employment protection legislation of OECD countries”. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (OECD/AIAS) (2025). “Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts”. París: OECD. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>.

Poy, S. (2016). “Heterogeneidad de la estructura ocupacional y segmentación del mercado de trabajo. Gran Buenos Aires, 1974-2014”. *Trabajo y Sociedad*, vol. 29.

Riccio, A. y Torella, I. (2023). “L’occasionalità del lavoro autonomo”. En Cordella, C. (ed.), *Occasionalità e rapporti di lavoro: politiche del diritto e modelli comparati* (1-330). Napoli: Editoriale Scientifica.

Salvia, A.; Poy, S. y Pla, J. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Soares, S. y Berg, J. (2021). “Transitions in the labour market under COVID-19: Who endures, who doesn’t and the implications for inequality”. *International Labour Review*, n° 161.

Tealdi, C. (2011). “Typical and atypical employment contracts: the case of Italy”. *IMT Institute For Advanced Studies*. Disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39456/2/MPRA_paper_39456.pdf.

Weller, J. (2009). “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina”. En Weller, J. (ed.), *Escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires/Santiago de Chile: Siglo XXI/CEPAL.



**realidad
económica**

Nº 381 AÑO 56

1º de julio al 15 de agosto de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 125 a 160

ECONOMÍA POLÍTICA Y URBANA

Privatización de tierras públicas, financiarización inmobiliaria e inversores institucionales. Un estudio de caso, 2015-2023

Francisco D'Alessio*

* Magíster en Sociología Económica de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM) y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía (CESE-EIDAES-UNSAM), Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia (B1650), San Martín, PBA, Argentina, franciscodalessio@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2025

ACEPTACIÓN: marzo de 2026



Resumen

El objetivo del siguiente trabajo es el análisis de la relación entre políticas de privatización de tierras públicas y procesos de financiarización inmobiliaria, a partir del estudio del Grupo Sancor Seguros. La hipótesis que planteamos sostiene que, a partir de 2015, la aceleración en las subastas de inmuebles públicos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionó como una “puerta de entrada” clave para facilitar la participación de esta empresa aseguradora en la producción del ambiente construido. Adicionalmente, sostenemos que el carácter altamente selectivo de los proyectos diseñados podrían consolidar a Sancor como un propietario corporativo en el mercado de alquiler residencial. Para este análisis se adoptó un enfoque mixto, que combina análisis de normativa pública, entrevistas en profundidad y seguimiento de balances.

Palabras clave: Privatización – Tierras públicas – Financiarización inmobiliaria – Inversores institucionales – Propietarios corporativos

Abstract

Privatization of public land, real estate financialization, and institutional investors. A case study, 2015–2023

The objective of this paper is to analyze the relationship between public land privatization policies and real estate financialization processes, focusing on the case of the Sancor Seguros Group. The hypothesis proposed is that, starting in 2015, the accelerated auctioning of public properties in the Autonomous City of Buenos Aires served as a key "gateway" facilitating the participation of this insurance company in the production of the built environment. Additionally, we argue that the highly selective nature of the designed projects could consolidate Sancor as a corporate landlord in the residential rental market. A mixed-methods approach was adopted for this analysis, combining the study of public regulations, in-depth interviews, and the tracking of financial statements.

Keywords: Privatization – Public land – Real estate financialization – Institutional investors – Corporate landlords

Introducción

El tema de esta investigación aborda el estudio de las políticas de privatización de tierras públicas y sus vínculos y articulaciones con las dinámicas de financiarización del ambiente construido. Específicamente, analizaremos la participación del Grupo Sancor Seguros en la compra de tierras públicas en la Ciudad de Buenos Aires, ocurridas a partir de 2018. El Grupo Sancor Seguros es reconocido como uno de los actores más relevantes, por volumen y trayectoria, del mercado asegurador. Las compañías que componen ese sector se destacan, a su vez, como relevantes inversores institucionales en la Argentina.

Esta investigación se enmarca en un contexto global. Históricamente, la privatización de tierras e inmuebles públicos puede reconocerse en tres fases o momentos históricos (Christophers, 2017, 2018). Una primera ola se produjo en los años setenta, en consonancia con las reformas neoliberales implementadas en diversos países. Una nueva ronda de este tipo de iniciativas se ubicó en los años noventa, cuando se impuso el Consenso de Washington. Más recientemente, observamos una aceleración de este tipo de políticas luego de la crisis financiera global de 2008, que coincidió con el “urbanismo de austeridad” (Peck, 2012), en que la venta del patrimonio público inmobiliario quedó asociada a la generación de ingresos para el pago de deudas públicas.

Las continuidades entre esta nueva avanzada privatizadora y las que la precedieron se dieron en el contexto de un capitalismo que presenta características novedosas, vinculadas al avance en los procesos de financiarización. El desmantelamiento del estado de bienestar, el aumento secular de los precios de los activos inmobiliarios, la expansión del crédito hipotecario y el crecimiento en la cantidad de hogares inquilinos a nivel global, han consolidado los inmuebles como activo de inversión o *asset class* (clase de activo) (Gabor y Kohl, 2022; Christophers,

2023). En paralelo a este fenómeno, se ha observado una proliferación de arreglos institucionales que promovieron la conformación de vehículos financieros para canalizar las inversiones inmobiliarias. Luego de la experiencia pionera de los REIT norteamericanos (*real estate investment trust*), aparecieron instrumentos similares en países centrales (Aalbers, Fernandez y Wijburg, 2020) y subordinados, como México (Zamora y de Jesús Castro Martínez, 2021), Brasil (Nakama, 2021), Chile (Urbina Julio, 2024) e incluso Argentina (Socoloff, 2021). Esto apalancó la participación de grandes inversores institucionales, como fondos de pensión, aseguradoras y fondos de inversión, en la adquisición y gestión de activos inmobiliarios (Aalbers *et al.*, 2023). En articulación con las mencionadas políticas de privatización, dichos vehículos facilitaron la emergencia de nuevos propietarios corporativos que ganaron presencia en la provisión de vivienda en alquiler (Rolnik, Guerreiro y Marín-Toro, 2021; Urbina Julio, 2024), intensificando las disputas sociales por el acceso al hábitat (D'Adda y Kusiak, 2025; Labiano, 2025).

Estas temporalidades y procesos globales tienen su reflejo particular en la Argentina, en donde es posible reconocer un avance privatizador con el gobierno cívico-militar de 1976-1983 y luego con los años del primer menemismo (1989-1995). A partir de 2007, el ascenso de Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad se expresó en una consistente política de privatización de tierras públicas de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (Massuh, 2014; Navatta, 2019). No obstante, fue a partir de 2015, cuando el macrismo logró también el control del Estado nacional, que esta política evidenció una importante aceleración, que se prolongó hasta 2019 (Baer y D'Alessio, 2022; D'Alessio, 2024a).

A su vez, en los últimos cincuenta años se ha profundizado en la Argentina la tendencia a hacer del inmueble un activo de inversión y un destino privilegiado para canalizar excedentes de capital (Del Río, Langard y Arturi, 2014; Socoloff, 2019). Esto se da en el contexto de un mercado de capitales restringido, en relación con el volumen que opera y la cantidad de agentes que lo conforman (Juncos, 2021), constituido por bancos, empresas aseguradoras y algunos fondos de inversión. Esto contribuye a comprender un sector inmobiliario que funciona de manera desintermediada, con una baja participación del sector bancario y una escasa utilización de instrumentos financieros, como hipotecas y fondos de inversión inmobiliarios (Socoloff, 2021). No obstante, esto no ha impedido que, en

los últimos veinte años, se consolida un proceso de creciente inquilinización a nivel nacional y especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que tiene como contrapartida una incipiente concentración de la propiedad inmueble (Bercovich, Daloisio y Marino, 2024; Di Virgilio y González Redondo, 2025). En este contexto, sin embargo, no resulta aún visible la presencia de grandes propietarios corporativos en la provisión de vivienda en alquiler (Socoloff, 2025; Wilner, Mugnano y Aalbers, 2025).

En este marco, este trabajo pretende aportar evidencias para responder las siguientes preguntas: ¿qué rol están jugando los inversores institucionales, y más específicamente las aseguradoras, en la producción del ambiente construido? ¿En qué contexto el Grupo Sancor Seguros tomó la decisión de orientar una parte de sus inversiones hacia la producción inmobiliaria? ¿Las tierras públicas privatizadas en CABA pueden funcionar como una “puerta de entrada” para facilitar la participación de grandes agentes financieros en la provisión de vivienda en alquiler, contribuyendo de esta manera a la emergencia de propietarios corporativos locales?

El artículo se organiza de la siguiente manera. A continuación presentamos los antecedentes y el marco teórico-conceptual e introducimos el caso de estudio, las hipótesis y la metodología. Pasamos luego a la parte sustantiva del trabajo, en la que trabajaremos primero sobre el sector del seguro en general, para pasar luego al abordaje del caso de Sancor. Por último, presentamos las conclusiones.

Antecedes y marco teórico-conceptual

Este trabajo pretende dialogar con investigaciones que hemos organizado en dos grandes conjuntos temáticos. El primero de estos se centra en el accionar estatal y buscar reflexionar sobre las políticas de privatización de tierras e inmuebles públicos. Desde la sociología urbana, se ha indagado en la manera en que las dinámicas estatales y las tensiones intra e intergubernamentales impactan en las formas y los resultados de las iniciativas privatizadoras. En estas miradas resultan clave los conceptos de empresarialismo urbano y facilitación para interpretar la manera en que la venta de tierras públicas promueve la expansión de la ciudad neoliberal y garantiza los negocios de los agentes empresarios

orientados al sector inmobiliario (Adisson, 2018; Artioli, 2021; D'Alessio, 2022; Camerin y Córdoba Hernández, 2024). Desde la economía política urbana, se ha puesto el énfasis en la relación entre privatización de inmuebles públicos y financiarización inmobiliaria. Específicamente, esta mirada propone el concepto de financiarización indirecta para referirse a los procesos a través de los cuáles el Estado estimula la financiarización inmobiliaria, privatizando tierras y poniéndolas en manos de agentes financieros (Christophers, 2018; Ungaretti y Mendonça, 2018; D'Alessio, 2024a; Santoro). Estas políticas, que implican definir escalas, monedas, regulaciones urbanas y estímulos fiscales (entre otras cuestiones), nos permiten afirmar que las tierras e inmuebles públicos se constituyen como “puerta de entrada” para el desembarco del capital financiero en el sector inmobiliario. Esto puede ser pensado, complementariamente, con el concepto de *state de-risking* (reducción estatal de riesgos) que propone Gabor (2021) desde una mirada macrofinanciera y que ha sido extrapolado para analizar el ambiente construido (Rufino, 2021; Christophers, 2022; Gabor y Kohl, 2022; Aalbers *et al.*, 2023). Allí se argumenta que el Estado, a través de distintas intervenciones, configura escenarios (urbanos, regulatorios, fiscales) que resultan razonables para los inversores financieros, disminuyendo riesgos y garantizando retornos. En este nuevo Consenso de Wall Street, las intervenciones estatales resultan claves para administrar los riesgos del sector financiero, generando entornos favorables para la inversión en el ambiente construido.

El otro conjunto de investigaciones con el que nos interesa debatir está organizado alrededor de la cuestión de la financiarización inmobiliaria. En el marco de discusiones que abordan un rango de aspectos cada vez mayor, nos centraremos en los trabajos que se han enfocado en la creciente participación de inversores institucionales y empresas aseguradoras en el campo de la producción y gestión de activos inmobiliarios (Gasic, 2021; Magnani y Sanfelici, 2021, 2023). Puntualmente, trabajos como los de Aalbers *et al.* (2023) y van Loon y Aalbers (2017) han puesto el foco en la transformación en las formas en que estos agentes participan del ambiente construido en nuevos contextos financiarizados. En este sentido, la novedad no está dada por su involucramiento en la producción inmobiliaria, comprobable al menos desde los años setenta, sino más bien en las nuevas formas de canalizar esas inversiones. En los últimos años, la adquisición

de cuota partes de fondos de inversión inmobiliarios ha relegado la participación directa de estos agentes en la construcción, gestión y venta de inmuebles.

Dentro de los debates sobre financiarización inmobiliaria, varios trabajos han puesto el énfasis sobre la novedad que implica y las transformaciones que genera la presencia creciente de un conjunto de propietarios corporativos en la gestión de vivienda en alquiler (Fields y Vergerio, 2022; Hangen y O'Brien, 2025). Ahora bien, a la hora de pensar en la emergencia de estos actores, es posible detectar dos patrones de funcionamiento diferenciados. Por un lado, en algunos países de Europa (España, Inglaterra, Irlanda, Alemania) y en Estados Unidos se ha podido observar la irrupción masiva de grandes propietarios corporativos. Estos se han apalancado en la fenomenal privatización del parque habitacional público de alquiler (Christophers, 2018; Wijburg, Aalbers y Heeg, 2018; Aalbers *et al.*, 2021) o en la adquisición de *distressed assets* (activos en dificultades) o de hipotecas basura que distintos fondos de inversión, fondos de pensión y aseguradoras llevaron adelante luego de la crisis financiera global de 2008 (Beswick *et al.*, 2016; Fields y Uffer, 2016; Janoschka *et al.*, 2020; Christophers, 2023).

En paralelo, y de manera incipiente, en algunos países subordinados parecería observarse una emergencia gradual, trabajosa, de propietarios corporativos (Rolnik *et al.*, 2024; Rufino, 2024; Urbina Julio, 2024). El punto de partida está marcado por la ausencia de activos inmobiliarios consolidados de los que apropiarse (que actuarían como una suerte de “acumulación primitiva”), en el marco de economías inestables y con altos niveles de volatilidad. En esos contextos, lo que se observa es la aparición de unos pocos agentes con articulaciones en el mundo financiero, que se vuelcan al negocio del *build to rent* (construir para alquilar). Esto es lo que detectan Oxenaar, Conte y Aalbers (2024), para el caso de Bruselas, y que Socoloff (2025) analiza para Santiago de Chile, el Distrito Federal de México y San Pablo. La consolidación de este tipo de proyectos, que solo puede darse gradualmente y en lapsos más extendidos, requiere de escenarios “altamente selectivos”, que garanticen la posibilidad de obtener retornos apetecibles (*idem*). Ciudades destacadas, áreas orientadas a segmentos de gran poder adquisitivo y relevantes incentivos estatales (regulatorios, fiscales, jurídicos, entre otros) se configuran como elementos determinantes. Es en estos escenarios en que la tierra pública puede jugar un papel clave.

Teóricamente, retomaremos la tradición de la economía política urbana que propone Harvey (1982) y que más recientemente encuentra en los trabajos de Aalbers, Fernandez y Wijburg (2020) una actualización interesante para reflexionar sobre las dinámicas de circulación del capital en el ambiente construido. La dinámica económica será pensada, en términos estructurales, desde la perspectiva que propone la bibliografía sobre la financiarización subordinada a nivel global (Alami *et al.*, 2023) y local (Schorr y Wainer, 2020; Juncos, 2021; Malic y Santarcángelo, 2022). Es a través de esta lente que interpretamos el carácter bi-monetario de la estructura económica argentina, en la que conviven múltiples tipos de cambio que habilitan oportunidades espacio-temporales para aquellos agentes en condiciones de aprovecharlas. Esto impacta de manera particular en el mercado inmobiliario, que atraviesa desde los años 70 un proceso de creciente dolarización que ha llegado a ser masivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Gaggero y Nemiña, 2022). Por último, retomamos los aportes hechos por la sociología económica (Beltrán, 2012; Fligstein, 1996; Gaggero, 2012). Estos nos permitirán comprender las estrategias empresariales como el resultado de procesos enraizados en contextos económicos, sociales y políticos, ampliando los márgenes de interpretación más allá de la racionalidad económica instrumental de medios-fines. Es a la luz de estos conceptos que argumentamos la relevancia que ha adquirido la inversión inmobiliaria como estrategia de diversificación de riesgos para los grandes grupos económicos locales (Socoloff, 2019; D'Alessio, 2024b; Cruz, 2025), en contextos marcados por la alta volatilidad, la espiralización inflacionaria y las restricciones en el acceso a la moneda hegemónica (Corso, 2021; Walovnik y Plessen, 2021).

Caso de estudio, hipótesis y metodología

Desde 2007, con la asunción del PRO en CABA, pero sobre todo a partir del 2015, cuando esta fuerza gobernó la nación y CABA, se produjo una aceleración en la dinámica de privatización de tierras públicas.¹ A lo largo del período que se

¹ Todos los datos referidos a las políticas de ventas de tierras públicas surgen de investigaciones previas del autor ya citadas. A esto se agregan las investigaciones en curso ligadas a la elaboración de su tesis doctoral que aborda específicamente las políticas de privatización de tierras públicas ocurridas en la CABA entre 2007 y 2025.

extiende entre 2007 y 2023, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad vendieron tierras e inmuebles localizados en CABA por un total de 1178 millones de dólares. En términos jurisdiccionales, la distribución de las ventas fue homogénea, repartiéndose los ingresos en partes casi iguales entre las dos administraciones. Y si bien se observan operaciones en los cuatro períodos de gobierno que van entre 2007 y 2023, fue entre 2015 y 2019 cuando se concentraron el total de las ventas de tierras nacionales, en coincidencia con la gestión del PRO a nivel nacional.

En este contexto, detectamos la incorporación de un actor relevante del mundo financiero, el Grupo Sancor Seguros, en el ámbito de la producción inmobiliaria. Entre 2018 y 2021 la empresa compró tierras públicas en CABA por un total de 58,8 millones de dólares. Esto la posicionó como la cuarta compradora más importante de activos públicos de todo el período, por detrás de Consultatio e IRSA (las dos más grandes desarrolladoras de la Argentina) y del Fideicomiso Landmark Developments, perteneciente a la Familia Wertheim. Superó en este rubro a desarrolladoras de escala y renombre, como ABV, Raghsa y TGLT, a grupos económicos como Techint y a Fondos de Inversión Globales como el de la Familia Safra. Adicionalmente, fue la única empresa aseguradora que intervino en este mercado. Sin antecedentes recientes en el campo del desarrollo inmobiliario en CABA, estas adquisiciones posicionaron al Grupo como un nuevo jugador del mercado porteño.

La hipótesis que planteamos es que, a partir de 2018, el Grupo Sancor se destacó respecto del resto de las empresas aseguradoras al tomar la decisión de volcar una parte de sus inversiones al sector inmobiliario. En este marco, la aceleración en las políticas de privatización de tierras públicas observada a partir de 2015 funcionó como un “punto de entrada clave” para catalizar la participación del Grupo en el principal mercado inmobiliario de la Argentina, localizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde un punto de vista estructural y de largo plazo, la empresa se encontraba en un proceso de expansión económica y regional, en cuyo marco la diversificación de riesgos hacia el sector inmobiliario resultaba razonable. Esto se combinó con una coyuntura particular, determinada por la vigencia de fuertes restricciones al flujo de capitales (“cepo”), una marcada aceleración inflacionaria y la existencia de una importante brecha cambiaria. En este contexto, el accionar estatal implementado a partir de la privatización de

tierras públicas resultó determinante para disminuir los riesgos y garantizar la rentabilidad del capital financiero invertido en el sector inmobiliario, mediante un conjunto de mecanismos ligados con la implementación de las subastas.

Adicionalmente, y de manera exploratoria, nos interesa indagar en qué medida el Grupo Sancor Seguros podría aproximarse a la figura de un *corporate landlord* (propietario corporativo). Si bien sus iniciativas se encuentran aún en gestación, entendemos que la empresa está desarrollando proyectos “altamente selectivos”, orientados a explotar nichos de negocios ligados con los sectores de mayores ingresos de CABA, el país y la región. Estos emprendimientos implican estrategias de negocios mixtas, que combinan la producción y venta de inmuebles con la obtención de rentas de distinto tipo (residencial, corporativa, comercial y turística, entre otras). Esta estrategia se llevaría adelante a partir de la generación de novedosas alianzas con actores especializados del sector inmobiliario, y no recurriría a la intermediación de vehículos financieros para implementarse, sino que implica la compra directa de tierras y el involucramiento de áreas de la empresa en todo el proceso de desarrollo inmobiliario. No obstante, no pareciera observarse hasta el momento una especialización en la producción de vivienda familiar en alquiler a gran escala, por lo que la hipótesis se plantea en términos abiertos y como línea de investigación futura.

Este trabajo constituye una continuidad de una tesis de maestría publicada en 2022 y se inscribe en el marco de un doctorado actualmente en curso. En términos empíricos, se nutre de estas investigaciones, recuperando una metodología de enfoque múltiple, que combinó cuatro abordajes. Por un lado, se realizó un análisis de documentación y normativa pública que nos permitió armar una base de subastas y de los agentes que participaron en ellas (2015-2023). Por otra parte, realizamos un análisis de información regulatoria y contable del sector asegurador y de sus principales empresas (2003-2023). Esto se complementó con un enfoque cualitativo, basado en entrevistas en profundidad a funcionarios, empresarios y personal de empresas aseguradoras, observación participante de actividades del sector inmobiliario y monitoreo de prensa especializada.

Respecto a los entrevistados, la selección se realizó de manera intencional, priorizando actores con participación directa en las políticas de privatización de

tierras públicas, el mercado inmobiliario y el sector asegurador. El número de entrevistas se definió siguiendo un criterio de saturación teórica. En relación con el sector público, se entrevistaron cinco funcionarios nacionales con responsabilidades ejecutivas en procesos de privatización de tierras públicas, diez funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires vinculados a la implementación de estas políticas y cinco representantes de organismos legislativos y de control de la Ciudad con competencias en la temática. En relación con el sector privado, se entrevistaron seis empresarios que participaron en la adquisición de tierras públicas y seis empleados con cargos jerárquicos medios y altos en empresas aseguradoras. Dos de estos entrevistados habían ocupado previamente posiciones relevantes en organismos públicos de regulación y control del sector, lo que se complementó con dos entrevistas adicionales a funcionarios públicos especializados en la supervisión de la actividad aseguradora. Todas las entrevistas fueron realizadas entre 2020 y 2025.

Adicionalmente, las posiciones del sector empresario se relevaron mediante observación participante en eventos y congresos del sector inmobiliario. Se realizó un seguimiento sistemático de los encuentros organizados anualmente por el diario *La Nación* (2016-2025), de la Expo Real Estate (2021-2025) y de otros encuentros sectoriales organizados por medios especializados (*Ámbito Debate*, *El Cronista*, *Forbes*, entre otros). Asimismo, desde 2019 hasta la actualidad, se efectuó un monitoreo diario de la selección de noticias difundida por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). Por último, pusimos la mirada específicamente sobre el Grupo Sancor, a partir de la observación de sus balances, su página web y del seguimiento de noticias y de apariciones públicas de sus principales directivos. Es importante aclarar aquí que no fue posible entrevistar a ningún directivo de Sancor.

Características y dinámica reciente del sector asegurador. El papel de la inversión inmobiliaria

Comencemos analizando brevemente las características de la industria del seguro. A nivel global, este sector representa un peso significativo sobre el producto bruto interno, aunque fuertemente desigual según países: en Estados Unidos asciende al 12% del PBI, en Chile se acerca al 4,7%, mientras que en Brasil

y Argentina se ubica alrededor del 3,5% (OECD, 2024). El esquema de las aseguradoras es definido por algunos autores (Compiani, 2023) como un negocio de “ciclo invertido”: las empresas cobran hoy las primas de seguros que deberán pagar en un futuro. Este flujo permanente de fondos queda en manos de las aseguradoras, que deben administrarlo con el objetivo de garantizar niveles de rentabilidad que les permitan hacerse cargo de los pasivos, sobre todo frente a la desvalorización que implica la inflación.

Estos inversores institucionales planifican sus inversiones conjugando distintas temporalidades y rentabilidades, resultándoles determinantes para ello las características del entorno macroeconómico y regulatorio. Por el volumen de recursos que moviliza, por el impacto que tiene sobre familias y empresas y por su incidencia macroeconómica, es una actividad fuertemente regulada. La participación en la industria requiere contar con permisos y licencias específicas y al mismo tiempo cumplir con un conjunto de normas referidas a la composición y desempeño de los activos, los pasivos, las reservas patrimoniales y los productos de inversión, entre otras cuestiones. Para los Estados, regular el destino de esos cuantiosos recursos puede resultar fundamental a la hora de promover ciertas actividades o canalizar recursos de inversión hacia regiones o sectores.

En la Argentina, el marco regulatorio que rige la actividad proviene de los años 70 y 90, y si bien hay elementos particulares que son objeto de revisión constante, los aspectos generales se sostienen en el tiempo.² La Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) funciona como la autoridad máxima regulatoria y las empresas son auditadas trimestralmente para confirmar que cumplen con las normas establecidas. Desde 2003 y hasta la actualidad, en el sector están activas alrededor de 190 compañías. Específicamente, en 2023 eran 191 las empresas operativas que aportaron el 3,11% del PBI (SSN, 2023). En un mercado local de capitales que es definido como “poco profundo” por el volumen de recursos que circulan en

² Las normas principales que rigen la actividad del seguro son: Ley 17.418 de 1967 (Ley de Seguros), Ley 20.091 de 1973 (Ley de entidades de seguro y su control), Ley 22.400 de 1981 (Régimen de los productores asesores de seguros) y Ley 24.557 de 1995 (Riesgos de Trabajo). Más recientemente, la Superintendencia de Seguros de la Nación sancionó la Resolución 38.708/2014 que aprueba el Reglamento General de la Actividad Aseguradora.

relación al PBI, estos agentes son uno de los principales inversores institucionales del país, detrás del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que administra la ANSES, de los bancos y de algunos grandes fondos de inversión.

A diferencia de otros países en los que conviven menor cantidad de empresas, el sector está aquí “relativamente desconcentrado”. A partir de las estadísticas analizadas y de las entrevistas realizadas, surge la caracterización de un mercado en el que conviven dos tipos de empresas. Por un lado, los actores del “lado A”:³ grandes empresas, con trayectoria reconocida, solventes y que en algunos casos se expanden hacia otros sectores de actividad. Esto incluye grupos nacionales y extranjeros, distintos ramos de actividad (seguros patrimoniales, personales, ART) e incluso distintos tipos de empresas (privadas, públicas, cooperativas y mutuales). Por otro lado, existiría lo que distintos entrevistados llamaron el “lado B”. En este caso, se trata de “empresarios aventureros”, que capturan parte del mercado cobrando primas muy bajas y que utilizan luego esos recursos como medio para apalancar otros negocios conexos a la actividad aseguradora (venta de servicios financieros, legales, prestaciones médicas, inmobiliarios, entre otros). Esta es una de las razones que explica las periódicas quiebras y cierres que afectan la actividad.

La bibliografía analizada, las entrevistas y las estadísticas coinciden en describir un patrón de funcionamiento económico sectorial común entre 2003 y 2023. Las empresas presentaron en todos los años resultados técnicos negativos, que surgen de la diferencia entre la recaudación vía primas y los gastos operativos de las compañías. Sin embargo, esta pérdida resulta compensada y superada por un resultado financiero positivo, que emerge de las ganancias que las aseguradoras realizan al invertir sus activos en el mercado financiero. De aquí resulta que las estrategias

³ Los términos son categorías nativas que surgieron en las entrevistas realizadas por el autor. Aquí una cita que ejemplifica: “Es difícil analizar el mercado en su conjunto. En el seguro tenés el lado A y el lado B. Una cosa es hablar de Sancor, de Zurich, de Allianz, las que son las grandes (...). El lado B serían compañías chiquitas, que por ahí ni conocés. (...). Y son dos lógicas completamente distintas. Unas son compañías grandes, algunas multinacionales o de capitales nacionales, pero muy muy grandes. Y después las chiquitas donde tienen un dueño. (...) Son compañías que están, no te digo quebradas, pero al borde. Porque el negocio del dueño no es el seguro en sí, sino todos sus negocios conexos. Tiene el broker, los estudios jurídicos, son de él o de sus amigos o de algún socio...” (entrevista realizada por el autor, 18-11-2025).

de inversión son claves para determinar el desempeño individual y colectivo del sector.

En relación con las colocaciones financieras, la dinámica local de alta incertidumbre, fuertes shocks devaluatorios, persistente inflación y bruscos cambios macroeconómicos, lleva a las aseguradoras a implementar estrategias de muy corto plazo (“nunca más de 1 o 2 años”).⁴ Al mismo tiempo, la dependencia financiera del sector público en relación con los inversores institucionales locales ha generado a lo largo de estos años fuertes incentivos regulatorios y contables hacia las aseguradoras. Esto ha derivado en que la mayor parte de los recursos de estas compañías se destinara a la compra de títulos públicos, que más allá de sus fluctuaciones de precios pueden ser valuados “a nivel técnico”, generando asientos contables favorables para las empresas.⁵

Según la normativa, las aseguradoras están autorizadas a contabilizar los inmuebles que tienen en propiedad como parte de sus activos. La regulación establece “techos”, por lo que las aseguradoras no pueden tener más del 30% de sus activos computables en inmuebles. Pero no fija “pisos mínimos”, de manera que no se les exige a las empresas invertir en este tipo de activos. Al mismo tiempo, las reglas distinguen entre los “inmuebles de uso” y los “inmuebles de inversión”. Los primeros corresponden a sedes y locales necesarios para el funcionamiento de la actividad, no pueden venderse para hacer frente a compromisos monetarios y no representan una estrategia de inversión, sino más bien de logística. Los “inmuebles de inversión”, en cambio, serían aquellos que tienen por

⁴ “Entonces, todos están cortitos. Todos están cortos de duración. En ese sentido, nadie se extiende demasiado. Pueden ir un poquito más, por ahí, promedio, pero nadie se va demasiado largo. (...) Entre uno y dos años” (entrevista realizada por el autor; 18-8-2025).

⁵ “Era una típica hasta el gobierno de Milei, que la Secretaría de Finanzas o el regulador, no importa el signo político que fuera, a las compañías de seguros las convocaba y la agenda era la compra de letras, bonos, etcétera. Toda esa masa de recursos que tienen las compañías está práctica y exclusivamente destinada a la compra de títulos públicos. Y obviamente también tiene que ver con incentivos regulatorios (...). La compra de títulos públicos y la posibilidad de valorarlos a lo que llama valor técnico hace que no tengan la volatilidad de lo que en general suele entrar en los títulos públicos de mercado, te genera un incentivo también para poder tener una mayor exposición en tu cartera ahí” (entrevista realizada por el autor; 11-11-2025).

objeto generar ingresos para mejorar el resultado financiero. A su vez, se diferencian dos tipos de negocios: los inmuebles destinados a “renta” y los destinados a “venta”.

En función de los objetivos del trabajo, nuestro foco estará puesto sobre las “inmuebles de inversión”. Al prestar atención a las estadísticas agregadas de todo el sector para el período 2003-2023 (gráfico 1), se observan dos períodos claramente delimitados. Entre 2003 y 2015, la participación de este rubro se reduce de manera sostenida, pasando de representar el 2,9% al 0,7% de los activos. En 2015 la tendencia se invierte y para 2023 las inversiones en inmuebles llegaron a representar el 5% de los activos.

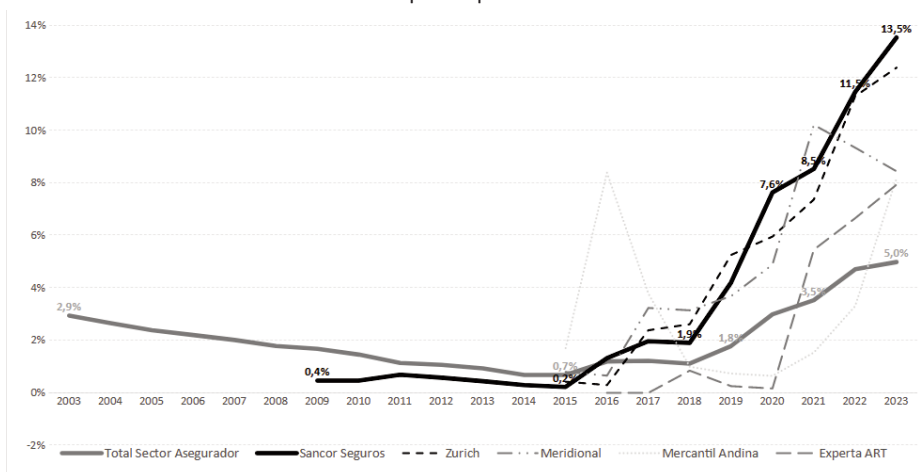
¿Pero qué sucedió en el interior de las distintas empresas del rubro? Para analizar esto, tomamos las primeras veinte empresas según el porcentaje de la producción de seguros que cada una de ellas acapara (el “lado A”). En conjunto, representan el 70% del total de la producción aseguradora del país. Entre esas veinte empresas, para el año 2023, siete no tenían registrado ningún aporte en inmuebles de inversión, mientras que otras ocho registraron porcentajes por debajo del promedio del sector (entre 0,1% y 2,78%). Tan solo cinco empresas (las que están representadas en el gráfico) se ubicaron en ese año por encima del promedio: Sancor Seguros⁶ (13,53%), Zurich (12,38%), Meridional (8,43%), Mercantil Andina (8,17%) y Experta ART (7,92%).

Si excluimos Sancor y atendemos más detalladamente cada una de los casos restantes, podemos observar situaciones similares. Ninguna de las empresas mencionadas contempla dentro de su organigrama o de los grupos económicos (en caso de que lo sean) áreas de *real estate* o desarrollo inmobiliario. No se encuentran registros públicos de referencias a proyectos o emprendimientos de construcción. Y, en los casos en que pudimos acceder a memorias y balances (La Meridional y Zurich), los “inmuebles de inversión” contemplados son oficinas en alquiler localizadas en los edificios propios en los que funcionan las casas matrices de las

⁶ Contempla las inversiones en inmuebles de Sancor Seguros y de sus empresas controladas, Prevención ART y Prevención Retiro.

Gráfico 1.

Participación del rubro “inmuebles como inversión” como porcentaje de los activos de las empresas aseguradoras. Total del sector asegurador (2003-2023) y cinco empresas con mayor porcentaje de inmuebles sobre activos (2015-2023). Para el caso de Sancor Seguros fue posible conseguir información para el período 2009-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de balances disponibles en la SSN

empresas, lo que descartaría la hipótesis de un plan de desarrollo en el sector inmobiliario.

¿Cómo explicar entonces este movimiento? El análisis sectorial y las entrevistas realizadas sugieren que no hubo un cambio normativo o regulatorio significativo, que generara incentivos claros para una migración de las inversiones de las aseguradoras, desde activos financieros y de corto plazo hacia activos reales, ilíquidos y con procesos de desarrollo más extensos. Más bien, lo que parece explicar esta evolución es el impacto de las normas contables a la hora de valorar los inmuebles en contextos de aumento en la tasa de inflación. Esto habría permitido a algunas aseguradoras aumentar el impacto de este rubro en los balances sin comprometer recursos en nuevas estrategias de inversión, mejorando el desempeño de sus activos. Sin embargo, esto no reflejaría un involucramiento de las aseguradoras

mencionadas en el mercado del *real estate*. Con la excepción de Sancor, cuyo caso analizamos a continuación.

El Grupo Sancor Seguros

Estructura y trayectoria

Sancor Seguros fue creada en 1945 bajo la forma de cooperativa. Luego de ochenta años de participación ininterrumpida en el mercado, se ubica actualmente como la segunda aseguradora más grande del país, controlando el 6,83% del mercado. Si se suma la participación de sus controladas, Prevención ART y Prevención Retiro, captura el 11,81% del mercado, siendo así la empresa del ramo más grande del país (de acuerdo con datos de la SSN). En los últimos quince años, la empresa atravesó un proceso de fuerte expansión dentro de la Argentina, abarcando nuevos ramos del seguro, pero también hacia el sector financiero, a partir de la compra de bancos, la creación de sociedades gerentes de fondos comunes de inversión y de fondos de *venture capital* (capital de riesgo), entre otras. También experimentó una expansión regional muy fuerte hacia Uruguay, Paraguay y Brasil. Según *Revista Mercado*, el Grupo Sancor integra el panel de las cincuenta empresas más grandes de la Argentina según facturación de ventas (número 33 en 2023 (Redacción de *Revista Mercado*, 19/3/2025)). Es por eso que podemos afirmar que Sancor Seguros, además de un relevante inversor institucional, se ha expandido horizontal y verticalmente, aprovechando economías de escala y desarrollando estrategias conglomerales, apalancada en los flujos de recursos que provienen de su actividad principal, que es el seguro.

Es en el marco de este proceso expansivo que debe interpretarse la creación, en 2018, de la División Sancor Seguros Real Estate. Según declaraciones del presidente del Grupo, el objetivo perseguido por la empresa con este movimiento fue volcarse a inversiones de más largo plazo y de mayor calidad: “para darle un poco más de calidad al tipo de inversiones, si bien son más a largo plazo, hemos incursionado en lo que denominamos *real estate*, inversiones inmobiliarias, desarrollos” (SemanarioTV, 29/12/2024). En un sentido similar se expresan algunas publicaciones institucionales del Grupo, que destacan la importancia de diversificar

la cartera de inversiones.⁷ Al mismo tiempo, esta nueva orientación va de la mano con la posibilidad de aprovechar el carácter diversificado del grupo económico, potenciando otras actividades: la venta de seguros de construcción y de seguros para el hogar, el otorgamiento de créditos hipotecarios, entre otros.

Vale la pena destacar aquí que, si bien este movimiento es novedoso en relación con lo acontecido en los últimos veinte años (al menos desde 2003), no es ajeno a la trayectoria del Grupo. Efectivamente, a partir de los años 60 y hasta los 80, la construcción y venta de inmuebles fue utilizada por la compañía como una estrategia para contrarrestar las pérdidas financieras producidas por el crecimiento de la inflación. En aquellos años, la empresa registra dieciséis emprendimientos inmobiliarios. La parte mayoritaria de ellos fue vendida, mientras que algunas unidades se incorporaron al capital de la empresa, funcionando como locación para la apertura de nuevas sedes (Sancor Seguros, 2020).

¿Cuál fue el rol que tuvo la tierra pública ubicada en CABA en la definición de la estrategia inmobiliaria del Grupo? La pregunta resulta difícil de responder de manera concluyente, ya que no fue posible entrevistar a directivos ni empleados de la empresa. Tampoco están disponibles las memorias y balances de todo el período bajo análisis (solo pudimos acceder a las memorias de 2021 y 2023). Al mismo tiempo, las temporalidades relacionadas con la agenda inmobiliaria son ambiguas. Si bien las publicaciones institucionales sitúan el lanzamiento de la División Real Estate en 2018, algunas declaraciones públicas de altos funcionarios de la empresa ubican esta decisión en 2019 (Economix, 19/4/2023) y en 2021 (SemanarioTV, 29/12/2024). La página web de Sancor Real Estate recién fue puesta en línea en 2023 y las redes sociales se abrieron en 2024.⁸

⁷ “Con el objetivo de diversificar nuestra cartera de inversiones, hemos puesto el foco en los desarrollos inmobiliarios, poniendo la mirada en el largo plazo, buscando una estabilidad económico-financiera y a la vez contribuir con el desarrollo de la economía real de nuestro país” (Sancor Seguros Real Estate, 31/5/2024).

⁸ En este artículo se asume el año 2018 como punto de inflexión y momento analítico clave para abordar el desarrollo de la estrategia de inversión inmobiliaria de la empresa. Más allá de esto, las ambigüedades en relación con las fechas que pudimos relevar podrían explicarse, en parte, por la diversidad de fuentes consultadas y, en otra parte, por la existencia de distintos hitos y avances en la elaboración de esa estrategia.

Sí alcanzamos a observar dos cuestiones. En primer lugar, podemos afirmar que la adquisición de cinco inmuebles públicos en CABA, ocurridos entre 2018 y 2021, se sitúa temporalmente en los inicios del proyecto de Real Estate de la compañía, sea cual sea la temporalidad elegida. En este sentido, si bien no es posible definir una causalidad, sí está clara la correlación entre ambos fenómenos. Por otro lado, el peso de los emprendimientos en tierra pública en CABA resulta determinante dentro de las iniciativas inmobiliarias. Para 2025, la empresa presenta diecisiete proyectos en su página web. Siete de ellos están en CABA y 5 se desarrollan en tierras públicas. Al mismo tiempo, para 2023 el valor contable de los inmuebles públicos en CABA representaba el 52% de los inmuebles de inversión registrados por la empresa (cuadro 1). El carácter destacado de las tierras públicas,

Cuadro 1. Balance del Grupo Sancor, 2do trimestre de 2023. Rubro “inmuebles”						
Cuenta Principal		Destino	Valores de Origen	Amortizaciones	Previsión Desval.Inm.	Neto Resultante
Inmuebles						
Dr Arturo Melo 4667	Remedios de Escalada	Renta	62.530.523	(456.798)	-	62.073.725
Ignacio Rivas	Neuquén	Renta	484.650.000	-	-	484.650.000
Lote 298 Mza 18 Predio CíVe 546,82 m²	Sunchales	Renta	13.484.700	-	-	13.484.700
Italia 654	S. M. de Tucumán	Renta	20.658.866	(3.261.203)	(17.397.663)	-
Monteagudo 00	Rosario	Renta	1.230.031.183	-	(222.868.485)	1.007.162.698
Mpldes 00	CABA	Renta	1.887.932.662	-	-	1.887.932.662
Moldes Esq Aguilar 00	CABA	Renta	1.742.021.011	-	-	1.742.021.011
Zapiola (Dorrego)	CABA	Renta	9.229.397.671	-	-	9.229.397.671
Solaro I	Sunchales	Renta	122.645.403	-	-	122.645.403
Solaro II	Sunchales	Renta	122.767.528	-	-	122.767.528
República de Siria	Santa Fe	Renta	1.698.741.018	-	-	1.698.741.018
Ruta Nac 34 - Km 255	Sunchales	Renta	4.580.671.439	-	-	4.580.671.439
Sendero Sin Nombre Oficial	CABA	Renta	4.967.712.119	-	-	4.967.712.119
Total Inmuebles Renta			26.163.244.123	(3.718.001)	(240.266.148)	25.919.259.974
Total Inmuebles Vendidos A Escriturar			1.098.985	-	-	1.098.985
Total Inmuebles Adquiridos A Escriturar			409.835.044	-	-	409.835.044
Total Inmuebles En Construcción			7.557.396.147	-	(110.669.291)	7.446.726.855
Total General Inmuebles			34.131.574.299	(3.718.001)	(350.935.439)	33.776.920.859
Fuente: balances del Grupo Sancor						

tanto en la estrategia global de la empresa como en su inserción en el distrito porteño, resulta inobjetable.

Las compras de tierras públicas por parte del Grupo Sancor

En lo que sigue, entonces, focalizaremos nuestro análisis sobre el caso de las tierras públicas adquiridas por Sancor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el cuadro 2 podemos ver que, desde 2018 en adelante, el Grupo Sancor ha intervenido comprando tierras públicas en tres proyectos diferentes. En el primer caso, ocurrido en diciembre de 2018, se trata de los playones ferroviarios de Colegiales, de propiedad del Gobierno Nacional, en donde adquirió tres lotes (de un total de doce que se estaban subastando), invirtiendo poco menos de veinte millones de dólares en parcelas que le permitirían construir 23.000 metros cuadrados de residencias, locales comerciales y oficinas en un área privilegiada de la Ciudad. En julio de 2019 la empresa participó en una nueva subasta. En este caso, se trató de un lote de propiedad de la Ciudad, el viejo Centro Metropolitano Audiovisual conocido como “El Dorrego”. Ubicado en el mismo barrio de Colegiales, en una de las zonas más caras de la Ciudad, la empresa pagó veinte millones de dólares. El proyecto, que debía incluir residencias, oficinas, locales comerciales y espacios audiovisuales, permite la construcción de 33.000 metros cuadrados. Por último, encontramos la compra de dos lotes ubicados en el Parque de la Innovación, también de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, las adquisiciones se produjeron en agosto de 2020 (en plena pandemia) y en noviembre de 2021. Aquí también la empresa adquirió tierras por 19,5 millones de dólares, ubicadas en uno de los proyectos urbanos más destacados de la Ciudad, con la posibilidad de desarrollar 26.000 metros cuadrados. En síntesis, la empresa invirtió entre 2018 y 2021 un total de 58,8 millones de dólares en tierras públicas, lo que le dio la posibilidad de desarrollar un total de 82.000 metros cuadrados en residencias, locales comerciales y oficinas localizadas en zonas de alto poder adquisitivo de CABA.

Siguiendo las tipologías de agentes existentes (Socoloff, 2018; D'Alessio, 2024b), a partir de estas iniciativas Sancor se ubicó como una de las empresas con mayor volumen de desarrollo inmobiliario de la Ciudad. No solo por la magnitud de cada uno de los emprendimientos mencionados, sino porque todos ellos se despliegan

Cuadro 2. Adquisición de tierras públicas ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires llevadas adelante por el Grupo Sancor Seguros					
Proyecto urbano	Propietario	Fecha	M2 de tierra	M2 construibles	Precio pagado (U\$S)
Colegiales	Nación	dic-18	897	7.000	5.600.000
Colegiales	Nación	dic-18	1.646	10.180	8.150.000
Colegiales	Nación	dic-18	897	6.459	5.450.100
Dorrego	Ciudad	jul-19	10.000	33.000	20.100.000
Parque Innovación	Ciudad	ago-20	1.800	16.000	11.950.175
Parque Innovación	Ciudad	nov-21	778	10.000	7.555.236
TOTAL			16.018	82.639	58.805.511
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de normativa pública					

en simultáneo. La diferencia principal con otros agentes que manejan escalas similares (como Consultatio, IRSA o Raghsa) tiene que ver con el flujo constante de recursos propios a los que accede Sancor, que provienen de la actividad aseguradora y no del *real estate*. Es decir, por tratarse de un inversor institucional.

Porqué comprar tierras públicas: ¿un Estado que mitiga riesgos?

Es momento de puntualizar una serie de elementos que resultan claves para entender las razones por las cuales una empresa como Grupo Sancor asume como estrategia empresarial la inversión en tierras públicas. En primer lugar, nos referiremos al tipo de producto inmobiliario subastado, y más específicamente a tres cuestiones. La primera nos remite al tamaño de las parcelas y a la capacidad constructiva que ellas tienen. Para una empresa de gran volumen, el costo de oportunidad de involucrarse en un proyecto inmobiliario debe estar compensado por el gran volumen del emprendimiento desarrollado. En CABA es cada vez menos usual conseguir parcelas que soporten la construcción de 10.000 metros cuadrados, y mucho menos aún de 33.000 metros cuadrados (como el Dorrego). Es así que podemos afirmar que las tierras públicas subastadas son una mercancía escasa en CABA, siendo el Estado uno de los pocos oferentes en ese mercado. Por

otro lado, las operaciones que se realizan con el sector público son inversiones “en blanco”. Para una empresa que está fuertemente controlada y formalizada, esta cuestión resulta central, en el contexto de un mercado que funciona con altos niveles de informalidad y operaciones en negro. Lo último que agregamos aquí es que todas las parcelas compradas estaban ubicadas en áreas de alto poder adquisitivo (El Dorrego), en el contexto de procesos de renovación urbana (Playón de Colegiales) o en el marco de la implementación de proyectos urbanos destacados (Parque de la Innovación).

La segunda cuestión tiene que ver con las condiciones establecidas en las subastas. El elemento central aquí tiene que ver con las condiciones de pago establecidas, lo que en otro artículo llamamos “descalce de monedas” (D'Alessio, 2024b). Siguiendo las pautas del mercado inmobiliario, las subastas fueron tasadas en dólares. Sin embargo, los pagos debían ser integrados en pesos, utilizando para esto la tasación del tipo de cambio oficial. En un país en el que el dólar es la principal reserva de valor, y en un mercado fuertemente dolarizado como el inmobiliario, esto resultó una excepción relevante. Especialmente, a partir de mediados de 2019, cuando en la Argentina se volvieron a implementar restricciones a los flujos de capitales (“cepo”), que impactarían crecientemente en el acceso a la divisa. Esto dio lugar a la aparición de una fuerte brecha cambiaria (una diferencia entre el tipo de cambio oficial y los tipos de cambio “paralelos” o “financieros”), en momentos en los que la inflación interanual comenzaba a acrecentarse. Como decía un asesor financiero del mundo del *real estate* con relación a la estrategia adoptada por distintas empresas: “En este entorno donde los pesos les queman, no pueden comprar dólares, no pueden retirar dividendos (...). El *real estate* está siendo la oportunidad”.⁹

En otras palabras, las empresas que compraban tierras públicas podían usar sus excedentes de pesos para comprar activos dolarizados, tasados a un tipo de cambio oficial. El beneficio allí resultaba doble. Por un lado, le permitió a los compradores de tierras públicas como Sancor, dolarizarse a un tipo de cambio oficial en un contexto de restricciones cambiarias. Pero, por otro lado, habilitó a que la

⁹ Declaraciones del CFO de una importante desarrolladora inmobiliaria en Expo Real Estate 2023.

empresa adquiriera un activo tasado al tipo de cambio oficial, en un mercado que opera con los dólares financieros, significativamente más altos, como referencia. En síntesis, las condiciones de las subastas en el particular contexto macroeconómico en que se produjeron, configuraron una interfase de monedas que resultó un importante nicho de oportunidad para las empresas en condiciones de aprovecharlos.

El tercer conjunto de elementos que queremos mencionar tiene que ver con la intervención pública en las áreas y en los proyectos urbanos en los que se ubicaron los lotes adquiridos por Sancor. La primera cuestión remite a la aplicación de los recursos recaudados sobre los mismos proyectos urbanos que generaban esos recursos. Esto se replica en los tres proyectos, tanto en el Playón de Colegiales, como en el caso del Dorrego y del Parque de la Innovación. En todos los casos, al menos una fracción de los recursos recaudados por las ventas fue reinvertida, garantizando de esa manera la revalorización de las áreas privatizadas a partir de la generación de infraestructuras, saneamiento ambiental y áreas verdes, fundamentalmente.

Por otro lado, vale resaltar algo que ya han destacado Christophers (2022), Aalbers *et al.* (2023) y Gabor y Kohl (2022): la existencia de un Estado que reacciona siempre con un sesgo favorable al capital, apalancando su participación en el sector inmobiliario. Siguiendo la bibliografía crítica, es posible afirmar que desde la gestión de Macri (2007-2015) y su continuidad en Larreta (2015-2023), el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha actuado persistente y consistentemente a favor de los intereses empresariales en el sector inmobiliario, lo que le otorga certezas de mediano y largo plazo a las empresas que van a fijar sus capitales en este negocio (Cuenya, 2016; Rodríguez, 2019). Adicionalmente, entre 2019 y 2023, la Ciudad atravesó una serie de disrupciones, dinamizadas por la pandemia y las sucesivas crisis económicas. En este contexto, en las tres iniciativas vinculadas a Sancor fue posible observar un relajamiento en las exigencias temporales respecto de los planes de inversión, una disminución de los cargos a cumplir¹⁰ con las tierras (tanto en el Dorrego como en el Parque de la Innovación), así como un redireccionamiento de recursos a favor de esas áreas.

¹⁰ Los cargos a cumplir son exigencias referidas al tipo de construcción y al destino que deben tener los proyectos ubicados en tierras públicas. Su implementación restringe la discrecionalidad de las empresas adquirientes y puede disminuir la rentabilidad de los proyectos.

Qué hacer con la tierra pública: proyectos altamente selectivos

El siguiente aspecto para remarcar en relación con la participación de Sancor en el sector inmobiliario en la Ciudad tiene que ver con el tipo de emprendimientos que la empresa va a desarrollar. Siguiendo el argumento de Socoloff (2025), podemos afirmar que los proyectos situados en tierras públicas son “altamente selectivos”. Además de estar en la localización urbana más destacada del país (CABA), se trata de proyectos de escala barrial (El Dorrego), urbana (Playón de Colegiales) e incluso metropolitana (Parque de la Innovación). En todos los casos, están en zonas destacadas del mercado inmobiliario porteño, que ya poseen los precios más elevados del mercado y que son caracterizadas por consultores y analistas como el futuro del mercado inmobiliario.¹¹ Adicionalmente, las iniciativas están destinadas a los sectores sociales de mayor poder adquisitivo, a partir del desarrollo de proyectos que podemos definir como “híbridos”. En estos, se combinan la oferta residencial, corporativa y comercial, con la hotelería de alta gama y la provisión de servicios premium.

Vale entonces preguntarse: ¿qué tipo de negocios va a desarrollar Sancor Seguros? Nuestro argumento es que allí se están desarrollando modelos de negocios “mixtos”. En estos, se combina la producción y venta de inmuebles, con la obtención de rentas, que pueden provenir de espacios de oficinas, pero también de unidades residenciales y comerciales, así como de la explotación de algunos servicios conexos, como la hotelería y el parking. Este tipo de estrategia parece adecuada para contextos inestables y cambiantes, como los de la Argentina, en que las disputas en torno a aspectos regulatorios (como la ley de alquileres) se combinan con bruscos cambios de precios relativos, modificando de manera constante las ecuaciones de negocios. Esta estrategia mixta se potencia por las características de Sancor Seguros. Por un lado, porque la empresa cuenta con un sólido fondo propio, que le permite desarrollar proyectos sin la necesidad de recibir aportes de capital o recursos por preventa. Por otro, porque maneja horizontes de rentabilidad de largo plazo, que permiten adaptar el rendimiento de sus activos frente a distintas coyunturas.

¹¹ El Parque de la Innovación fue definido como “el nuevo Puerto Madero”. La cita corresponde a una entrevista del autor con el CEO de una de las empresas que adquirió tierras allí.

Algo de esto queda reflejado en los balances y en las alianzas que la empresa viene construyendo. Si observamos el cuadro 1 presentado más arriba, vemos que hay listados una gran cantidad de inmuebles. Además de la ya destacada preeminencia que tienen los inmuebles de CABA respecto del valor contable, observamos que la mayor parte del valor que representan esos inmuebles está categorizada como “inmuebles de renta”. Efectivamente, 26.000 millones de pesos sobre un total general de inmuebles de 34.000 millones se encuentran en esa categoría, demostrando el peso que tendría este tipo de negocio.

Esta hipótesis cobra fuerza si vemos las alianzas que el grupo ha generado para explotar algunos de estos inmuebles. Por un lado, encontramos el conjunto de alianzas que podríamos llamar “clásicas”, que un inversor institucional debe construir para implementar proyectos inmobiliarios. Hablamos de empresas desarrolladoras, estudios de arquitectura, empresas constructoras, inmobiliarias y consultoras. A esto se agrega el caso del Parque de la Innovación, en donde se ha consolidado un acuerdo con HIT Group (hemos analizado esta empresa en D'Alessio (2024b)). Aquí podemos catalogarla como un *property manager* (administrador de propiedades): una empresa que desarrolla y administra propiedades ajenas o en sociedad, ofreciendo a cambio flujos de renta. Y si bien su centro de negocios está en el mercado corporativo, ya tiene proyectos en gestación en el mercado residencial. Esto decía el CEO de HIT, al referirse a los proyectos llevados adelante en el Parque de la Innovación: “vamos a lanzar dos edificios en alianza con inversores. En un caso, con Sancor, una compañía de seguros líder. (...). Somos inversores de renta. Sancor, como nuestra aliada, es la primera compañía de seguros que decide invertir en productos de renta de largo plazo”.¹²

La última cuestión que queremos plantear tiene que ver con la manera en que Sancor vehiculiza su participación en el negocio inmobiliario. Como hemos destacado al comienzo, en economías más estables y en contextos de creciente financiarización, los inversores institucionales canalizan su participación en el mercado inmobiliario a partir de la compra de cuota partes de fondos de inversión, es decir, de activos financieros cuyos activos subyacentes son inmuebles. En este caso, por el contrario, las inversiones se dan de manera directa, a partir de la

¹² Declaraciones del CEO de HIT en Expo Real Estate 2024.

compra de inmuebles y de su incorporación en los balances del grupo. Esto puede verse en el cuadro 2, en que los inmuebles aparecen listados directamente como asientos contables. Pero también surge de las resoluciones de adjudicación de las subastas, en las que es la propia aseguradora la que adquiere las tierras y firma las escrituras de propiedad.

Conclusiones y algunas preguntas hacia adelante

A partir de los antecedentes analizados y las evidencias presentadas, creemos que es posible afirmar que Sancor Seguros se destaca como la única gran empresa aseguradora que, hasta el momento, ha tomado la definición estratégica de realizar inversiones de largo plazo en el sector inmobiliario. Esta decisión debe ser entendida, inicialmente, en el marco de procesos de larga data. Los agentes empresarios operan con la perspectiva de una economía que presenta altos niveles de volatilidad, recurrentes shocks devaluatorios, una arraigada tradición inflacionaria y el uso sistemático de restricciones en el acceso al dólar por parte de gobiernos con las ideologías políticas más diversas. En este contexto, Sancor Seguros venía atravesando una fuerte expansión económica (a través de la incorporación de nuevas ramas de actividad, sobre todo financieras) y regional (hacia países del Mercosur). Habida cuenta de este proceso, la apertura de una división inmobiliaria aparece como una estrategia razonable de diversificación de riesgos y de asignación de activos en un rubro seguro y que ofrece certezas en el largo plazo.

Con esta perspectiva a la vista, argumentamos que la aceleración de la política de venta de tierras públicas observada a partir del 2015 incidió de manera relevante en el rumbo observado por la empresa. Más específicamente, las subastas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionaron como “puerta de entrada” clave para facilitar el desembarco del grupo en la producción inmobiliaria en el distrito. Las tierras públicas operaron como un nicho de oportunidad, limitando o restringiendo los riesgos asociados al negocio inmobiliario y garantizando al mismo tiempo la posibilidad de obtener retornos. Esta “garantía pública” se llevó adelante a través de distintos mecanismos: el tipo de producto inmobiliario subastado, las condiciones establecidas en las subastas, la inversión pública en las áreas, una fuerte productividad normativa e institucional orientada en todos los casos a facilitar el negocio inmobiliario y una activa intervención pública en

respuesta a las sucesivas crisis (económicas y sociales) que benefició en todos los casos al capital inmobiliario.

Por último, los resultados obtenidos sugieren matizar la hipótesis sobre la posible consolidación de Sancor Seguros como *corporate landlord* en CABA. Los proyectos desarrollados en tierras públicas presentan rasgos que la literatura asocia a este tipo de actores para ciudades latinoamericanas: se trata de emprendimientos altamente selectivos, localizados en áreas de alto valor, orientados a segmentos de ingresos elevados y basados en estrategias de negocios híbridas que combinan producción, venta y obtención de rentas. Asimismo, la empresa participa del sector a partir de alianzas con actores especializados y movilizand recursos propios de gran escala, lo que la diferencia de los desarrolladores tradicionales.

Sin embargo, a diferencia de los casos paradigmáticos analizados para otras ciudades, no se observa hasta el momento una especialización en la producción de vivienda familiar en alquiler a gran escala destinada de manera predominante al mercado de renta. Más bien, la evidencia sugiere una estrategia diversificada y flexible, propia de un inversor institucional que participa en el mercado inmobiliario como parte de un esquema más amplio de administración de activos. En este sentido, antes que afirmar la consolidación de un *corporate landlord* en sentido estricto, el caso analizado permite mostrar los límites y las particularidades que adopta la financiarización inmobiliaria en contextos como el argentino, en que la participación de capitales institucionales en el mercado residencial aparece como selectiva, fragmentaria y estrechamente dependiente de condiciones macroeconómicas y regulatorias específicas.

Varios son los desafíos que se abren por delante. Por un lado, es pertinente profundizar el análisis sobre el caso de Sancor Seguros. Los próximos años serán definitivos para terminar de diagnosticar la manera en que la empresa rentabilizará su división de *real estate* y para comprender cuál es el rol que la compañía asumirá en el conjunto del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, sería importante hacer foco sobre las inversiones que ya están en marcha en otras provincias y ciudades del país, para indagar si allí la tierra pública tiene relevancia y cuál es el perfil de los proyectos en desarrollo. Por último, resulta importante seguir la

evolución de las inversiones inmobiliarias del resto de las grandes empresas aseguradoras. Esto permitirá confirmar si lo observado hasta aquí se trata apenas de una estrategia contable o si nuevos inversores institucionales deciden seguir los pasos de Sancor e involucrarse en la producción del ambiente construido.

Fuentes primarias utilizadas sobre el sector asegurador

“Estadísticas”. *Argentina.gob.ar*. Argentina: Ministerio de Economía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/superintendencia-de-seguros/estadisticas>

Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (Infojus) (2015). *Historia, actualidad y desafíos del sector asegurador*. CABA: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1575>

Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) (2012). *Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020*. CABA: Ministerio de Economía. Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/ac1094.pdf>.

____ (2019). *Informe de Gestión 2017-2019*. CABA: Presidencia de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ssn_infogestion_.pdf.

____ (2023). *Informe de Gestión 2019-2023*. CABA: Ministerio de Economía. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ssn_231205_informegestion20192023.pdf.

Grupo Sancor Seguros

“Proyectos”. *Sancor Seguros Real Estate*. Disponible en: <https://sancorsegurosrealestate.com.ar/>.

Grupo Sancor Seguros. [Página web]. <https://www.gruposancorseguros.com/>.

Sancor Seguros (2020). *Sancor Seguros 75 años*. Sunchales: Pipol. Disponible en: <https://corporate-site-content.gruposancorseguros.com/Marketing/archivo-historico/libro75aniversario.pdf>.

Eventos y congresos del sector inmobiliario

“Forbes Real Estate Summit”. *Forbes Argentina*. Disponible en: <https://www.forbesargentina.com/tags/forbes-real-estate-summit-t25053>.

“Real estate summit”. *Ámbito Debate*. Disponible en: <https://debate.ambito.com/real>.

“Real Estate Summit”. *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/tema/real-estate-summit/>.

“Real Estate”. *La Nación*. Disponible en: <https://realestate.eventoslanacion.com.ar/>.

Plataformas digitales

Economix [@Economix] (19/4/2023). “Sancor Seguros se consolida en el país y ahora va por emprendimientos inmobiliarios - Programa 2644” [video]. *YouTube*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=AQCSOyjRg6I>.

Sancor Seguros Real Estate [@sancorsegurosrealestate] (31/5/2024). “Con el objetivo de diversificar nuestra cartera de inversiones, hemos puesto el foco en los desarrollos inmobiliarios, poniendo la mirada...” [fotografía]. *Instagram*. Disponible en: https://www.instagram.com/p/C7pThc4SiO_/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA%3D%3D

SemanarioTV [@SemanarioTV] (29/12/2024). “Carlos Castro | Presidente, Sancor Seguros” [video]. *YouTube*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZgwkEzCJn98>.

Redacción de *Revista Mercado* (19/3/2025). “Ranking de las 1000 empresas que más venden”. *Revista Mercado*. Disponible en: <https://mercado.com.ar/informes-especiales/ranking-de-las-1000-empresas-que-mas-venden-2/>.

Bibliografía

Aalbers, M. B.; Fernandez, R. y Wijburg, G. (2020). “The Financialization of Real Estate”. En Mader, P.; Mertens, D. y van der Zwan, N. (eds.), *The Routledge International Handbook of Financialization*. Oxfordshire: Routledge.

Aalbers, M. B.; Hochstenbach, C.; Bosma, J. y Fernandez, R. (2021). “The Death and Life of Private Landlordism: How Financialized Homeownership Gave Birth to the Buy-

To-Let Market". *Housing, Theory and Society*, vol. 38, n° 5, 541-563. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1846610>.

Aalbers, M. B.; Taylor, Z. J.; Klinge, T. J. y Fernández, R. (2023). "In Real Estate Investment We Trust: State De-risking and the Ownership of Listed US and German Residential Real Estate Investment Trusts". *Economic Geography*, vol. 99, n° 3, 312-335. DOI: <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2155134>.

Adisson, F. (2018). "From state restructuring to urban restructuring: The intermediation of public landownership in urban development projects in France". *European Urban and Regional Studies*, vol. 25, n° 4, 373-390. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776417717308>.

Alami, I.; Alves, C.; Bonizzi, B.; Kaltenbrunner, A.; Koddenbrock, K.; Kvangraven, I. y Powell, J. (2023). "International financial subordination: A critical research agenda". *Review of International Political Economy*, vol. 30, n° 4, 1360-1386. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2098359>.

Artioli, F. (2021). "Sale of public land as a financing instrument. The unspoken political choices and distributional effects of land-based solutions". *Land Use Policy*, 104, 105199. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105199>

Baer, L. y D'Alessio, F. (2022). "Subasta de inmuebles del Estado, selectividad de la obra pública y adecuación de la normativa urbana. Claves para pensar la política de suelo en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019". *Medio Ambiente y Urbanización*, vol. 96, n° 1, 87-108.

Beltrán, G. (2012). "Las prácticas del poder. Discusiones en torno al problema de la acción política empresarial". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n° 70, 69-102. DOI: <https://doi.org/10.21678/apuntes.70.646>.

154 Bercovich, F.; Dalosio, C. y Marino, C. (2024). *Los dueños de la Ciudad. Concentración inmobiliaria en la Ciudad de Buenos Aires*. CABA: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/Informe-ACIJ-Concentracion-CABA.pdf>.

Beswick, J.; Alexandri, G.; Byrne, M.; Vives-Miró, S.; Fields, D.; Hodgkinson, S. y Janoschka, M. (2016). "Speculating on London's housing future: The rise of global corporate

- landlords in 'post-crisis' urban landscapes". *City*, vol. 20, n° 2, 321-341. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604813.2016.1145946>.
- Camerin, F. y Córdoba Hernández, R. (2024). "The regeneration of Spanish military real estate assets from the 1980s: Between neoliberal tendencies and a retightening of state control". En Altrock, U. y Kurth, D. (eds.), *Urban Regeneration in Europe* (203-234). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Christophers, B. (2017). "The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom: Financialization of Public Land in the UK". *Antipode*, vol. 49, n° 1, 62-85. DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12267>.
- ____ (2018). *The new enclosure: The appropriation of public land in neoliberal Britain*. New York: Verso Books.
- ____ (2022). "The Role of the State in the Transfer of Value from Main Street to Wall Street: US Single-Family Housing after the Financial Crisis". *Antipode*, vol. 54, n° 1, 130-152. DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12760>.
- ____ (2023). "How and Why U.S. Single-Family Housing Became an Investor Asset Class". *Journal of Urban History*, vol. 49, n° 2, 430-449. DOI: <https://doi.org/10.1177/00961442211029601>.
- Compiani, M. F. (2023). "Seguro e inflación en Argentina". *Revista de derecho del sistema financiero*, vol. 1, n° 4. DOI: <https://doi.org/10.32029/2695-9569.01.04.2023>.
- Corso, E. (2021). "Dolarización financiera en Argentina. Un análisis histórico de una restricción vigente". *Ensayos Económicos*, vol. 77, 72-101.
- Cruz, F. (2025). *20 años de promoción inmobiliaria en Córdoba (1990-2010). Un punto de vista sociológico* [Tesis]. UNGS.
- Cuenya, B. (2016). "La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: Algunas reflexiones y referencias a la situación argentina". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 21, n° 21, 167-194.
- D'Adda, G. y Kusiak, J. (2025). "Striking back with the law: Legal struggles against corporate landlords in Barcelona and Berlin". *Urban Studies*, vol. 62, n° 16. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980241300417>.

D'Alessio, F. (2022). *Las políticas públicas de movilización y apropiación de suelo público vacante: un análisis de la Agencia de Administración de Bienes del Estado entre 2012 y 2019*. Tesis. Universidad Nacional de San Martín.

____ (2024a). "Privatización de inmuebles públicos y financiarización inmobiliaria en Buenos Aires entre 2015 y 2019". *Revista INVI*, vol. 39, n° 112, 90-111. DOI: <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2024.73920>.

____ (2024b). "Privatización de tierra pública y estrategias empresarias. Apuntes sobre el accionar de los desarrolladores inmobiliarios en el Parque de la Innovación, 2016-2023". *Productores de ciudad. Desarrolladores, promotores y empresarios en la Argentina de hoy*. CABA: Teseo.

Del Río, J. P.; Langard, F. y Arturi, D. J. (2014). "La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista". *Realidad Económica*, n° 283, 77-101.

Di Virgilio, M. y González Redondo, C. (2025). Hogares inquilinos en Buenos Aires: Acceso a la vivienda y proceso de inquilinización. En Rodríguez, M. C. (coord.), *Territorio y habitar en la postpandemia. Transformaciones recientes de la Región Metropolitana de Buenos Aires* (81-122). CABA: IIGG/CLACSO. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/253008/1/Territorio-habitar.pdf#page=81>.

Fields, D. y Uffer, S. (2016). "The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin". *Urban Studies*, vol. 53, n° 7, 1486-1502. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098014543704>.

Fields, D. y Vergerio, M. (2022). "Corporate landlords and market power: What does the single-family rental boom mean for our housing future?". *UC Berkeley*. Disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/07d6445s#main>.

156 Fligstein, N. (1996). "Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions". *American Sociological Review*, vol. 61, n° 4, 656-673. DOI: <https://doi.org/10.2307/2096398>.

Gabor, D. (2021). "The Wall Street Consensus". *Development and Change*, vol. 52, n° 3, 429-459. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12645>.

- Gabor, D. y Kohl, S. (2022). *The financialization of housing in Europe. "My home is an asset class"*. Bruselas: Greens/EFA.
- Gaggero, A. J. (2012). "Estado, mercado y dinámicas organizacionales: Un abordaje de las estrategias empresarias a través de la sociología económica". *Instituto de Altos Estudios Sociales. Papeles de Trabajo*, vol. 6 n° 9, 36-57.
- Gaggero, A. y Nemiña, P. (2022). "Origen y consolidación de la dolarización del mercado inmobiliario en Argentina". *Ensayos de Economía*, vol. 32, n° 60, 136-159. DOI: <https://doi.org/10.15446/ede.v32n60.92443>.
- Gasic, I. (2021). "Producción inmobiliaria, intermediación financiera y reservas de suelo en Santiago de Chile". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 25, n° 1, 6.
- Hangen, F. y O'Brien, D. T. (2025). "Linking landlords to uncover ownership obscurity". *Housing Studies*, vol. 40, n° 4, 940-965. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673037.2024.2325508>.
- Harvey, D. (1982). *The Limits of Capital*. Oxford: Basil Blackwell Publishers.
- Janoschka, M.; Alexandri, G.; Ramos, H. O. y Vives-Miró, S. (2020). "Tracing the socio-spatial logics of transnational landlords' real estate investment: Blackstone in Madrid". *European Urban and Regional Studies*, vol. 27, n° 2, 125-141. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776418822061>.
- Juncos, I. (2021). "La dimensión internacional de la financierización subordinada. El caso argentino". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 15, n° 22.
- Labiano, F. (2025). *Desigualdad y patrimonio en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada sociológica desde el mercado del alquiler*. Tesis. Universidad Nacional de San Martín.
- Magnani, M. y Sanfelici, D. (2023). "The Financial Industry Sets Sights on Institutional Investors: A Relational Approach to Property Investment Outsourcing". *Economic Geography*, vol. 99, n° 3, 285-311. DOI: <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2149487>.
- Malic, E. y Santarcángelo, J. (2022). "Financiarización subordinada en América Latina: Dolarización, endeudamiento externo e internacionalización de la riqueza". *El*

Trimestre Económico, vol. 89, n° 356, 1033-1065. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i356.1588>.

Massuh, G. (2014). *El robo de Buenos Aires*. CABA: Sudamericana.

Nakama, V. (2021). "A instrumentalização financeira do espaço: Fundos de investimento imobiliário como estruturas de capital fixo". *Revista INVI*, vol. 36, n° 103. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300194>.

Navatta, J. L. (2019). *Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? El caso de la Ciudad de Buenos Aires, 2006-2018*. Buenos Aires: FLACSO.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2024). *Global Insurance Market Trends 2024*. París: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5b740371-en>.

Oxenaar, M.; Conte, V. y Aalbers, M. B. (2024). "Emerging financialization in Brussels: Institutional investment in niche rental housing markets". *European Urban and Regional Studies*, vol. 33, n° 1. DOI: <https://doi.org/10.1177/09697764241294179>.

Peck, J. (2012). "Austerity urbanism: American cities under extreme economy". *City*, vol. 16, n° 6, 626-655. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>.

Rodríguez, M. C. (2019). "Urbanismo 'pasito a pasito'. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina". *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 16, n° 39, 15-45. DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.673>.

Rolnik, R.; Guerreiro, I. D. A. y Marín-Toro, A. (2021). "El arriendo -formal e informal- como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina". *Revista INVI*, vol. 36, n° 103, 19-53. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019>.

Rolnik, R.; Marín-Toro, A. y Jasonson, E. (2024). "The empire strikes back: The financialization of rental housing – a new frontier of accumulation and precarity". *Urban Geography*, vol. 45, n° 10, 1707-1723. DOI: <https://doi.org/10.1080/02723638.2024.2355061>.

- Rufino, B. (2021). "Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: Agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008". *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200410>.
- ____ (2024). "From production to property: Housing Financialization in Brazil and its impacts on the urban renewal of the São Paulo metropolis". En Rodrigues Alves, M.; Appert, M. y Montès, C. (eds.), *Producing and living the high-rise: New contexts, old questions?* (83-104). Wilmington, Delaware: Vernon Press.
- Sanfelici, D. y Magnani, M. (2021). "Inversores financieros y corporativos en el mercado inmobiliario comercial brasileño. Una tipología para el análisis". En Gasca Zamora, J. y Olivera Martínez, P. E. (coords.), *La ciudad en la era de la financiarización: una geografía de la urbanización desde las inversiones inmobiliarias* (157-178). Ciudad de México: UNAM.
- Santoro, P.; Ungaretti, D. y Mendonça, P. H. R. (2018). *Destravar terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo (2018)*. São Carlos: IAU/USP. Disponible en: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2020). "Financiarización y dinámica inversora de las grandes empresas en la Argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas". *Realidad Económica*, vol. 49, n° 332. Disponible en: <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/103>.
- Socoloff, I. (2018). "Grandes desarrolladores inmobiliarios: hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento entre 2002 y 2015". Presentado en las *Jornadas "Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia"*. Instituto de Investigaciones "Gino Germani". Buenos Aires.
- ____ (2019). "Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: El caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 22, n° 616, 1-26.
- ____ (2021). "Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina". *Revista INVI*, vol. 36, n° 103, 85-111. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300085>.

- ____ (2025). "Corporate landlords in Latin America: Notes to an ongoing debate". *Urban Studies*, vol. 62, n° 16. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980251351199>.
- Urbina Julio, A. (2024). "The rise of corporate landlords in Latin America: The case of Santiago, Chile". *Journal of Urban Affairs*, 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2362771>.
- van Loon, J. y Aalbers, M. B. (2017). "How real estate became 'just another asset class': The financialization of the investment strategies of Dutch institutional investors". *European Planning Studies*, vol. 25, n° 2, 221-240. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1277693>.
- Walovnik, A. A. y Plessen, G. (2021). *Decisiones de cartera e inversión bajo el cepo cambiario*. Tesis de Maestría en Finanzas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-2358_WalovnikAA.pdf.
- Wijburg, G.; Aalbers, M. B. y Heeg, S. (2018). "The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation". *Antipode*, vol. 50, n° 4, 1098-1119. DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12382>.
- Wilner, A.; Mugnano, S. y Aalbers, M. B. (2025). "Reinforcing housing inequality: Home-ownership and investment trends in Buenos Aires and Santiago de Chile". *International Journal of Housing Policy*, vol. 26, n° 1, 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/19491247.2025.2529649>.
- Zamora, J. G. y de Jesús Castro Martínez, E. (2021). "Financiarización inmobiliaria en México: Una mirada desde los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS)". *Revista INVI*, vol. 36, n° 103.

¡Ya salió la revista **Perspectivas de Políticas Públicas**!



La Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada desde 2011 por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la **Universidad Nacional de Lanús**

con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT. Indexada en LATINDEX, LATINREV, EBSCO, REDIB, CLASE, DIALNET.

Para enviar artículos:
revistapolpublicas@gmail.com
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>

Vol. 15, Nro. 29. Julio - diciembre 2025

Director de la Revista: Carlos M. Vilas.



**ISSN 1853-9254 (edición
impresa)**

ISSN 2362-2105 (edición digital)

Dirección Postal: 29 de
septiembre 3901 1826

Remedios de Escalada Pcia. de
Buenos Aires, Argentina Tel:
(+54 11) 5533-5600 int. 5138 /
Canjes: int. 5225

TRABAJO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES

Participación de las y los trabajadores en la incorporación del cambio tecnológico

Mariana González, Juan M. Graña y Matías Maito

Páginas 9 a 44

Resumen

En el artículo se analiza cómo la participación de las y los trabajadores, a través de los sindicatos u otras formas, puede influir en la incorporación del cambio tecnológico en la industria manufacturera, particularmente en la metalmecánica. A través de un análisis conceptual y comparativo de experiencias en Europa y América Latina, se destaca que los marcos institucionales, la negociación colectiva y la intervención de las y los trabajadores inciden en la forma, ritmo y consecuencias de la adopción tecnológica. Esa participación puede mitigar riesgos y potenciar beneficios del cambio tecnológico.

Abstract

Worker participation in the adoption of technological change

This article analyzes how worker participation, through trade unions or other mechanisms, can influence the adoption of technological change in the manufacturing industry, with a particular focus on the metalworking sector. Through a conceptual and comparative analysis of experiences in Europe and Latin America, the study highlights how institutional frameworks, collective bargaining, and worker intervention shape the form, pace, and consequences of technological adoption. Such participation can mitigate the risks and enhance the benefits associated with technological change.

COOPERATIVAS

Estrategias de reconocimiento y protección social en cooperativas de trabajo del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires

Sandra Sterling Plazas y Paula Cecilia Rosa

Páginas 45 a 78

Resumen

Las transformaciones del mundo del trabajo y de la estructura económica ocurridas en la década de 1980 y 1990 en la Argentina permitieron la emergencia de formas de trabajo no tradicionales que se basan principalmente en experiencias asociativas y autogestivas. Dentro de tales formas, el cooperativismo de trabajo constituye uno de los casos más destacados por el grado de formalización e institucionalización alcanzado y por su devenir como un actor relevante. Las diferencias constitutivas con el trabajo asalariado impulsan a las cooperativas a desplegar estrategias para conseguir el reconocimiento como forma de trabajo no tradicional y, a la vez, igualar las protecciones sociales del trabajo asalariado. Se ahondará en la caracterización y análisis de tales estrategias a partir del análisis de seis cooperativas de trabajo del municipio de San Martín de la Provincia de Buenos Aires.

Abstract

Strategies for recognition and social protection in worker cooperatives in the municipality of San Martín, Province of Buenos Aires

The transformations in the world of work and economic structure that took place in Argentina during the 1980s and 1990s gave rise to non-traditional forms of work, primarily based on associative and self-managed experiences. Among these forms, worker cooperativism stands out as one of the most prominent cases due to its degree of formalization, institutionalization, and its evolution into a relevant social actor. The fundamental differences between worker cooperatives and traditional wage labor lead these cooperatives to deploy strategies aimed at gaining recognition as a non-traditional form of work while simultaneously matching the social protections associated with wage labor. This paper examines and analyzes these strategies through the study of six worker cooperatives in the municipality of San Martín, Province of Buenos Aires.

MERCADO DE TRABAJO COMPARADO

Covid-19: crisis y recuperación del mercado de trabajo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México

Ana Laura Fernández, Nahuel Mura y Ayelén Mendive

Páginas 79 a 124

Resumen

La estructura de los mercados de trabajo y las instituciones que los regulan tienen un rol importante en la configuración de la dinámica laboral en diferentes momentos del ciclo económico. Durante la crisis del covid-19, se añadieron en las instituciones regulatorias medidas sanitarias. Con el objetivo de analizar los efectos de diferentes estructuras laborales y regulaciones sobre la dinámica del mercado de trabajo, se analizan los efectos de la crisis y la velocidad de recuperación de la ocupación en contextos institucionales y económicos diferentes. Mediante la exploración de encuestas laborales, se lleva adelante un estudio descriptivo de los cambios observados en el nivel, características y dinámica de la participación laboral y el empleo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México y a la luz de los diferentes arreglos institucionales de cada país.

Abstract

COVID-19: Crisis and labor market recovery in Argentina, the United States, Italy, and Mexico

The structure of labor markets and the institutions that regulate them play a crucial role in shaping labor dynamics across different stages of the economic cycle. During the COVID-19 crisis, regulatory institutions were further supplemented by public health measures. To analyze how distinct labor structures and regulations influence labor market behavior, this article examines the impacts of the crisis and the speed of employment recovery across different institutional and economic contexts. Utilizing labor force surveys, a descriptive study was conducted to track changes in the level, characteristics, and dynamics of labor force participation and employment in Argentina, the United States, Italy, and Mexico, evaluated through the lens of each country's specific institutional arrangements.

ECONOMÍA POLÍTICA Y URBANA

Privatización de tierras públicas, financiarización inmobiliaria e inversores institucionales. Un estudio de caso, 2015-2023

Francisco D'Alessio*Páginas 125 a 160*

Resumen

El objetivo del siguiente trabajo es el análisis de la relación entre políticas de privatización de tierras públicas y procesos de financiarización inmobiliaria, a partir del estudio del Grupo Sancor Seguros. La hipótesis que planteamos sostiene que, a partir de 2015, la aceleración en las subastas de inmuebles públicos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionó como una “puerta de entrada” clave para facilitar la participación de esta empresa aseguradora en la producción del ambiente construido. Adicionalmente, sostenemos que el carácter altamente selectivo de los proyectos diseñados podrían consolidar a Sancor como un propietario corporativo en el mercado de alquiler residencial. Para este análisis se adoptó un enfoque mixto, que combina análisis de normativa pública, entrevistas en profundidad y seguimiento de balances.

Abstract

Privatization of public land, real estate financialization, and institutional investors. A case study, 2015–2023

The objective of this paper is to analyze the relationship between public land privatization policies and real estate financialization processes, focusing on the case of the Sancor Seguros Group. The hypothesis proposed is that, starting in 2015, the accelerated auctioning of public properties in the Autonomous City of Buenos Aires served as a key “gateway” facilitating the participation of this insurance company in the production of the built environment. Additionally, we argue that the highly selective nature of the designed projects could consolidate Sancor as a corporate landlord in the residential rental market. A mixed-methods approach was adopted for this analysis, combining the study of public regulations, in-depth interviews, and the tracking of financial statements.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Departamento
de Ciencias Sociales

:: Departamento
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria
de Artes

Roque Saénz Peña 352, Bernal, Buenos Aires
Más información: www.unq.edu.ar





realidad económica

EN ESTE NÚMERO

TRABAJO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES

Participación de las y los trabajadores en la incorporación del cambio tecnológico

Mariana González, Juan M. Graña y Matías Maito

COOPERATIVAS

Estrategias de reconocimiento y protección social en cooperativas de trabajo del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires

Sandra Sterling Plazas y Paula Cecilia Rosa

MERCADO DE TRABAJO COMPARADO

Covid-19: crisis y recuperación del mercado de trabajo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México

Ana Laura Fernández, Nahuel Mura y Ayelén Mendive

ECONOMÍA POLÍTICA Y URBANA

Privatización de tierras públicas, financiarización inmobiliaria e inversores institucionales. Un estudio de caso, 2015-2023

Francisco D'Alessio

Comprender la realidad para transformarla