



Organización
Internacional
del Trabajo

INFORME TÉCNICO

► La **COVID-19** y el mundo del trabajo en **Argentina**:

impacto y respuestas de política

Christoph Ernst

Elva López Mourelo

Oficina de País de la OIT para la Argentina

20 de abril de 2020



► Tabla de contenido

1.	Introducción	5
2.	Situación actual del mercado de trabajo en Argentina	7
3.	Estimaciones del impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo en Argentina	10
4.	Recomendaciones de política para mitigar el impacto de la COVID-19 a escala mundial y regional	19
5.	La respuesta de Argentina ante la crisis	24
6.	Reflexiones finales	29
7.	Bibliografía	33
8.	Anexo	35

► Este informe destaca los efectos de la crisis de la COVID-19 sobre el empleo y el mercado de trabajo de Argentina, detalla las políticas anunciadas por el Gobierno y analiza en qué medida están en línea con las recomendaciones de la OIT para brindar una respuesta integral a esta crisis. La Oficina de País de la OIT para la Argentina actualizará este informe según se disponga de nuevos datos o información. Visite la página web de la OIT para más información y actualizaciones sobre la crisis de la COVID-19: www.ilo.org/buenosaires.

1. Introducción

La crisis sanitaria causada por la COVID-19 llegó a Argentina en un momento de fragilidad económica y social. El Gobierno se encontraba en proceso de renegociar su deuda pública, que alcanzó niveles insostenibles¹; el país enfrenta serias dificultades para cumplir con el pago de sus deudas como había sido acordado. Esto ocurre en un contexto de crecimiento económico negativo² y un alto nivel de inflación –con una variación interanual del 50,3 por ciento registrada en febrero de 2020 (INDEC, 2020)–, que introduce presión a las empresas, sobre todo a las pymes. Como resultado, el mercado de trabajo ya está debilitado con una tasa de desempleo alta, en particular entre los jóvenes, sumado a una alta informalidad de la economía, lo cual genera empleo precario para una gran parte de la población.

Un estudio reciente muestra que son ligeramente más los hombres afectados por la COVID-19. Sin embargo, las mujeres tienen la mayor carga en la disrupción socioeconómica (Paskin, 2020). Esto se debe a su sobrerrepresentación en actividades profesionales en servicios y porque ellas hacen frente en mayor parte a las responsabilidades de cuidado familiares.

Además, en el contexto actual, los trabajadores y las trabajadoras de la salud –mayoritariamente mujeres–, que ya exhibían condiciones de vulnerabilidad antes de la crisis, experimentan el deterioro de su situación laboral, lo que merece un análisis en mayor profundidad.

Las políticas de respuesta tomadas ante la crisis por el Gobierno argentino y por otras naciones con las que mantiene vínculos comerciales tuvieron como consecuencia el actual freno de gran parte de las actividades profesionales. Esto ocasionó una fuerte caída comercial³ que afecta a todas las cadenas de valor de la producción. Esas medidas, junto con la incertidumbre sobre el fin de esta crisis, impactarán fuertemente sobre la economía nacional.

1 La Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, recomendó en un comunicado reciente que “teniendo en cuenta la capacidad de servir deuda y el peso actual de la deuda del país, será necesario un alivio substancial de los acreedores privados para restablecer la sostenibilidad con alta probabilidad de la deuda” (FMI, 2020).

2 Ya antes de la crisis de salud, el FMI previó una caída del PIB del 1,3 por ciento en 2020 (Franco, 2020).

3 Se estima una caída del 5 por ciento de las exportaciones, según los cálculos de la consultora Abeceb (Kantor, 2020).

En el margen de su escaso espacio fiscal, el Gobierno busca poner en marcha políticas para mitigar el impacto socioeconómico de la crisis. Cuando pueda ser superada, mucho habrá cambiado en Argentina y el país será diferente al que recibió la pandemia.

Este informe ofrece un análisis preliminar de la situación laboral actual y de corto y mediano plazo, y detalla cómo afectará la crisis no solamente a la cantidad, sino también a la calidad del empleo, y cómo impactará en aquellos grupos de trabajadores que están en una situación de mayor vulnerabilidad.

Este documento también reúne respuestas políticas actuales del Gobierno argentino, así como caminos tomados por otros países a escala regional. Por último, incluye sugerencias de políticas sobre cómo y en qué medida el país puede brindar apoyo adicional a sus trabajadores, tanto en el presente como a corto y mediano plazo.



2. Situación actual del mercado de trabajo en Argentina

Se estima que la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 tendrá un fuerte impacto en el mercado de trabajo de Argentina, que ya acusaba una situación de gran debilidad antes de esta emergencia sanitaria.

Después de una caída del 2,5 por ciento del PIB en 2018, la economía argentina se contrajo un 3,1 por ciento adicional en 2019. Esto situó al país como la tercera economía de la región con una mayor desaceleración, solo superada por Venezuela y Nicaragua (OIT, 2020).

La precaria situación de la economía argentina, caracterizada por una inflación anual superior al 50 por ciento y una continua devaluación de su moneda –el peso argentino, que acumula una depreciación del 65 por ciento desde abril de 2018–, ha dado lugar a una fuerte presión en las cuentas públicas. El préstamo de USD 57.000 millones otorgado por el FMI en 2018, y la revisión del plan económico que acompañó su negociación, otorgaron al país un espacio fiscal limitado para responder al impacto del contexto económico en el mercado de trabajo.

Como consecuencia de la crisis económica iniciada a comienzos de 2018, se observa un incremento notable en la tasa de actividad, marcado por una mayor participación laboral de las mujeres que ingresan al mercado laboral para subsidiar la caída de ingresos del hogar en este contexto recesivo (Díaz Langou *et al.*, 2019). No obstante, este aumento en la participación laboral no fue acompañado de un alza en el empleo, pues su tasa mostró una tendencia estable a lo largo de los últimos dos años (Gráfico 1, Panel A).

En consecuencia, la tasa de desocupación creció en casi dos puntos porcentuales desde mediados de 2017, hasta llegar a la doble cifra en el segundo trimestre del 2019 (10,6 por ciento). La información más reciente sitúa la tasa de desocupación en un 8,9 por ciento. Es decir que, a finales de 2019, cerca de 1,2 millones de personas buscaban empleo en Argentina (Gráfico 1, Panel B).

Se espera que, a esta cifra de desocupados, ya de por sí considerablemente elevada, se sumen los damnificados por las consecuencias de la actual emergencia sanitaria.

Además del elevado número de desempleados, aspectos vinculados a la calidad del trabajo posicionan a Argentina en una situación de especial vulnerabilidad ante el impacto de la crisis provocada por la COVID-19. La tasa de subocupación

creció desde finales de 2017, particularmente el porcentaje de subocupados demandantes de empleo. De este modo, en el cuarto trimestre de 2019, el 13,1 por ciento de los ocupados trabajaban menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y estaban dispuestos a trabajar más horas, de los cuales la gran mayoría estaba además buscando activamente otra ocupación (Gráfico 1, Panel C). Este indicador pone en evidencia que las consecuencias económicas de la COVID-19 impactan en un mercado de trabajo en el que ya existía un creciente desfase entre la oferta y la demanda laboral.

Con respecto a la calidad del trabajo, merece especial mención la evolución en el tipo de empleo que se crea en el país. Si bien en Argentina la mayoría de los trabajadores todavía cuenta con un empleo en relación de dependencia, se observa desde finales de 2017 una importante caída del porcentaje de trabajadores asalariados en favor del aumento de otras figuras laborales como el trabajador independiente o monotributista (Gráfico 1, Panel D).

Esta caída en el empleo asalariado ha estado acompañada por un aumento del porcentaje de trabajadores no registrados, que alcanza al 35,9 por ciento de los asalariados. La tasa de informalidad tiene su mayor incidencia en aquellos sectores especialmente afectados por las medidas de aislamiento adoptadas con motivo de la crisis sanitaria, como es el caso del comercio, la hostelería y el trabajo doméstico.

Además, la incidencia de la informalidad es superior entre las mujeres debido en gran medida a que es muy elevada en el trabajo doméstico –en torno al 75 por ciento–. Se trata de un sector en el que se ocupan aproximadamente el 15 por ciento de las mujeres trabajadoras del país.

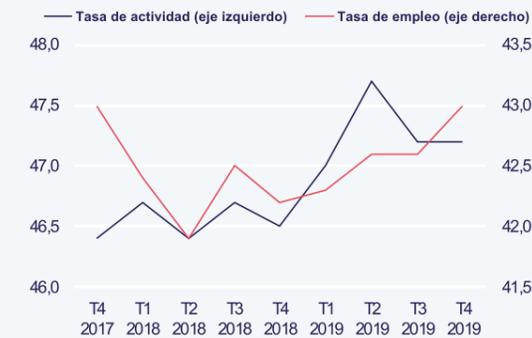
En Argentina, la mayoría de las instituciones laborales –incluyendo la legislación para la protección del empleo, la negociación colectiva y los mecanismos de protección social contributivos– están diseñadas para cubrir fundamentalmente a los trabajadores asalariados formales. En este contexto, un impacto económico como el actual, que golpea fuertemente al mercado de trabajo, deja en una situación de muy baja o nula protección a un gran porcentaje de los trabajadores del país.

Las estimaciones que se recogen en la siguiente sección ponen cifras a la magnitud del problema. Luego, se ofrece un panorama de las medidas de respuesta necesarias, con una perspectiva que considera esta vulnerabilidad característica de la mayoría de los países de América Latina. En ese sentido, se destaca la importancia de atender de manera especial a los trabajadores más desprotegidos.

Gráfico 1. Indicadores de mercado de trabajo en Argentina, 2017-2019

► Panel A -

Tasa de actividad y tasa de empleo



► Panel B -

Tasa de actividad y tasa de desocupación



► Panel C -

Tasas de subocupación



► Panel D -

Porcentaje asalariados no registrados



► Fuente: : Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

3. Estimaciones del impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo en Argentina

► **Análisis marcoeconómico y sectorial**

Una evaluación reciente de la OIT indica que la crisis económica provocada por la pandemia de la COVID-19 tendría efectos de gran alcance sobre los mercados de trabajo mundiales.

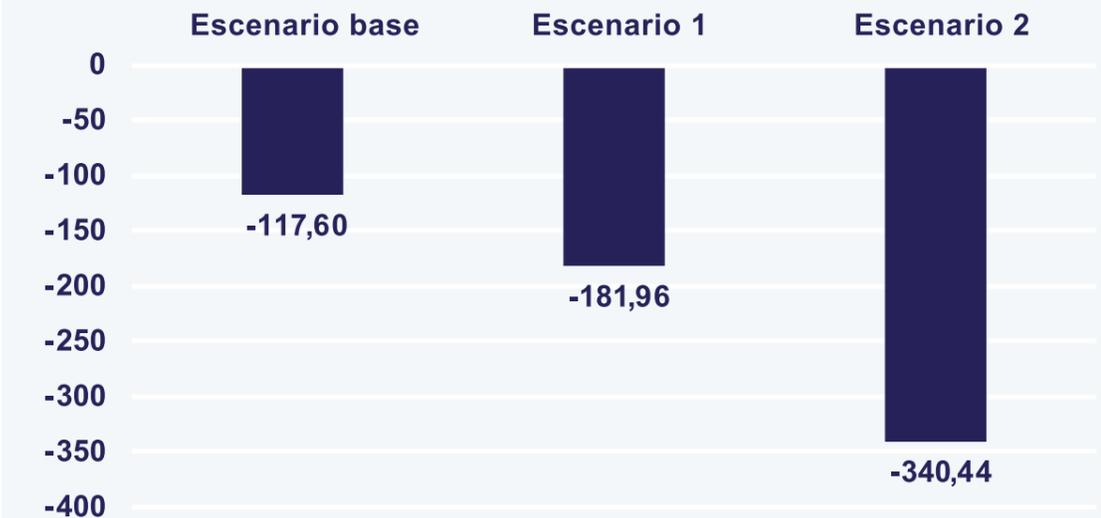
De acuerdo con los diferentes escenarios sobre las consecuencias de la COVID-19 en el crecimiento del PIB mundial, las estimaciones de la OIT indican un aumento del desempleo mundial de entre 5,3 millones y 24,7 millones de personas (OIT, 2020).

Además, se prevé que la disminución de la actividad económica y la consecuente caída del empleo conlleven importantes pérdidas de ingresos para los trabajadores, especialmente para aquellos que se encuentran cerca o por debajo del umbral de la pobreza. Esta consecuencia daría lugar a un notable aumento de la pobreza laboral. De este modo, se calcula que entre 8,8 y 35 millones de personas más estarán en situación de pobreza laboral en todo el mundo, frente a la estimación original que preveía una disminución de 14 millones para 2020.

En el caso de Argentina, la rápida expansión mundial del coronavirus y su efecto contagio en la economía del país, así como las propias consecuencias de una posible llegada de una crisis sanitaria, hacen augurar una caída significativa del PIB en 2020. De hecho, las proyecciones disponibles sobre el comportamiento del PIB argentino en 2020 varían desde el escenario base proyectado por el FMI en enero de 2020 –que estimaba una caída del 1,28 por ciento– hasta un descenso del 3,8 por ciento, previsto por la consultora Ecolatina.

De acuerdo con estas proyecciones de crecimiento del PIB, se ha realizado una estimación del impacto en el empleo. Los resultados sitúan una caída del empleo en 180.000 personas ocupadas menos, en el escenario de una baja del PIB del 2 por ciento previsto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si el PIB argentino llegase a registrar un descenso del 3,8 por ciento, la disminución en el número de ocupados podría llegar a superar las 340.000 personas.

Gráfico 2. Proyecciones sobre el impacto de la COVID-19 en la población ocupada (en miles de personas), 2020



► Nota: La estimación del impacto de la crisis de la COVID-19 en el empleo se ha realizado aplicando la elasticidad empleo-producto (ver metodología en el Anexo) sobre distintas proyecciones disponibles del crecimiento del PIB en Argentina en 2020. El escenario base considera una tasa de crecimiento del PIB del -1,28 por ciento en 2020, proyectada por el FMI en enero de 2020 antes de que la crisis de la COVID-19 afectase al país. El escenario 1 contempla una caída del PIB del 2 por ciento, tal y como lo estima la OCDE en el informe *Perspectivas Económicas Provisionales de la OCDE* de marzo de 2020. El escenario 2 se basa en una proyección de disminución del PIB en un 3,8 por ciento según las estimaciones más recientes de la consultora Ecolatina.

► Fuente: Elaboración propia.

Toda la economía sufre la paralización parcial o incluso completa de las actividades productivas del país entero. Sin embargo, algunos sectores están más expuestos a la crisis que otros.

En esa categoría se incluyen una serie de servicios con alta importancia en cuanto a la generación de empleo (Cuadro 1), en particular, las actividades vinculadas a la movilidad de personas y al turismo, que incluye hoteles y alojamiento, transporte y servicios turísticos.⁴

Todos los sectores en la cadena de valor, según estas actividades, se han visto completamente frenados. Esta circunstancia afecta fuertemente a ciertos territorios del país que dependen en gran medida del ingreso turístico (Serrichio, 2020).

El impacto también es significativo en los restaurantes⁵, bares y servicios creativos como los teatros, cines, museos, eventos culturales y artísticos que fueron cancelados, que ofrecen servicios muy restringidos o que son menos frecuentados por miedo a la exposición y al contagio en lugares públicos.

La construcción, el comercio y las actividades de los hogares como empleadores – es decir, el trabajo doméstico– también pararon completa o parcialmente (Primi, 2020). En este caso, se trata de sectores con un alto grado de informalidad, cuyos trabajadores en muchas ocasiones viven en la pobreza, con ahorros u otros recursos financieros escasos o insuficientes, y que no cuentan con una protección social adecuada. Por lo tanto, para los trabajadores de estos sectores no es posible enfrentar periodos de freno de la actividad.

La crisis no afecta solamente a los servicios. La industria también sufre enormemente. Esto se debe a la disrupción de las cadenas de valor –que tienen una importancia creciente en un mundo productivo cada vez más integrado y globalizado– y a las dificultades de transporte de mercancías, así como a la caída de la demanda de productos finales.⁶

De hecho, el cese de prácticamente todas las actividades en el país y la movilidad restringida de los ciudadanos han causado el cierre de casi todas las tiendas y los negocios. Esto se debe a que los consumidores están reduciendo su consumo

4 Según datos recientes de la OCDE (Bonaglia, 2020), el sector del turismo podría tener un crecimiento negativo entre un 45 y un 70 por ciento a escala mundial en 2020.

5 Si bien los restaurantes han cerrado su atención al público, algunos de ellos (en especial aquellos establecimientos de comida rápida) todavía ofrecen el servicio de entrega de alimentos a domicilio, por lo que mantienen cierta actividad.

6 Esta afirmación exceptúa a los sectores definidos como menos afectados, pues tienen una demanda más o menos constante. También hay ciertos productos que han visto aumentada su demanda, como todo lo relacionado con el material sanitario o higiénico necesario para dar respuesta a la pandemia.

Cuadro 1. Población ocupada, según rama de actividad, categoría ocupacional y tamaño del establecimiento (en miles de personas), 3.º trimestre de 2019

Rama de actividad	Trabajadores por cuenta propia	Asalariados		Total
		Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados	
Sectores menos afectados	327	429	2.570	3.326
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9	19	42	70
Minería	0	7	41	47
Manufacturas menos afectadas	122	112	280	514
Administración pública	----	89	820	908
Enseñanza	88	79	843	1.011
Salud	107	124	545	776
Sectores mixtos	1.328	1.258	1.698	4.286
Comercio	857	695	632	2.185
Suministro de electricidad	1	2	36	40
Gestión de desechos y saneamiento	6	21	29	58
Transporte terrestre	123	127	217	467
Almacenamiento y actividades auxiliares	11	27	57	94
Información y comunicación	51	44	175	271
Servicios empresariales	278	341	552	1.171
Sectores más afectados	1.095	1.822	1.252	4.169
Resto de las manufacturas	236	209	441	885
Construcción	421	409	285	1.115
Transporte por vía acuática	----	----	3	3
Transporte aéreo	----	4	11	15
Correo y mensajería	3	12	29	44
Alojamiento	1	10	33	43
Restaurantes	66	109	192	367
Agencias de viajes	2	8	11	22
Artes, entretenimiento y recreación	55	67	118	240
Servicios de apoyo a edificios, limpieza	49	73	94	216
Reparación de equipos	83	14	4	101
Otros servicios personales (peluquerías, etc.)	172	41	25	238
Actividades de los hogares como empleadores	8	865	5	878
Sin datos	24	48	80	153
Total	2.773	3.557	5.601	11.933

► Nota: Los trabajadores por cuenta propia incluyen a los trabajadores familiares y los empleadores están sumados a los asalariados. Manufacturas menos afectadas en cuanto al freno de la actividad: alimentos y bebidas, refinación de petróleo, industria química, farmacéutica y material médico.

► Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH. Clasificación por afectación basada en opinión de expertos, decisiones del Gobierno (por ejemplo, circulación limitada, cierre de fronteras) y una serie de investigaciones recientes citadas en esta sección.

a necesidades básicas como los alimentos y dejando al margen compras de productos no básicos, como vestimenta, electrodomésticos, autos, etcétera. Eso causa dificultades serias en sectores como el textil o el automotriz, entre otros, que ya se encontraban en una situación precaria antes de la crisis.

Hay sectores con situaciones ambiguas. Por ejemplo, si bien la agricultura conserva su demanda, los problemas de producción y distribución se acumulan. La falta de mano de obra afecta las cosechas, ya que los trabajadores estacionales migrantes no pueden iniciar o continuar con su actividad por diversos obstáculos –transporte, control aduanero, higiene y salud–. A lo anterior deben también sumarse las restricciones al transporte y al comercio, que afectan claramente a la distribución.

Sin embargo, hay sectores que están generando más empleo, si bien sus trabajadores corren más riesgo de enfermarse durante la actual pandemia. La evidencia disponible sobre crisis previas de similar naturaleza permite identificar a una serie de grupos que se encuentran especialmente expuestos. Además de las profesiones de asistencia en situaciones de emergencia, como la policía, los bomberos o el ejército, el sector de la salud es sin duda el que ha experimentado una demanda más alta en este momento de emergencia sanitaria.

Trabajadores de la salud en hospitales, clínicas, residencias para ancianos, consultorios médicos y servicios personales en los hogares están en la primera línea de respuesta, con la demanda de adaptarse a cambios constantes y la presión por ofrecer soluciones rápidas y eficaces, en un contexto desconocido e incierto en la mayoría de los casos.

En el cuarto trimestre de 2019, había en Argentina 795.000 trabajadores de la salud. Esa cifra representa el 6,5 por ciento de la población ocupada del país. A su vez, el 69 por ciento de ese total son mujeres. Se trata de trabajadores que en situaciones normales enfrentan condiciones laborales preocupantes, como la sobrecarga laboral, el pluriempleo, las deficiencias en infraestructura e insumos y los bajos salarios, especialmente en profesiones como la enfermería o los cuidados terapéuticos (Aspiazu, 2017).

Según lo observado en otros países, la crisis de la COVID-19 solo puede empeorar la situación de los trabajadores de la salud. Es España, por ejemplo, las noticias más recientes aseguran que los médicos, enfermeros, cuidadores y demás trabajadores tienen dificultades para acceder a materiales básicos, como las mascarillas. De ese modo, se exponen a un mayor riesgo de contagio. Las cifras lo demuestran, pues ya hay más de 5.000 trabajadores de la salud contagiados en España.⁷

⁷ “La falta de material de protección contra el coronavirus eleva la cifra de sanitarios contagiados: 5.400”, publicado en el diario *El Mundo* el martes 24 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/24/5e7a0c32fdddffbe7a8b4633.html>. Consultado el 31 de marzo de 2020.

► Las dificultades de las pymes en la situación de crisis

En Argentina, las microempresas y las pymes tienen una importancia particular como creadoras de empleo decente, así como para el crecimiento económico y el desarrollo productivo (OIT, 2012).

El Gráfico 3 muestra que, mientras el 26 por ciento de los ocupados trabajan en empresas de gran escala –con más de 40 asalariados–, la gran mayoría de la población ocupada en Argentina trabaja en pymes o por cuenta propia.

Este tipo de unidades son, además, las que presentan una mayor incidencia de la informalidad. El porcentaje de asalariados no registrados es claramente más alto en las empresas con menos de cinco trabajadores –un 70 por ciento–. El número desciende para las pymes a un 30 por ciento y baja hasta menos de 10 por ciento en las grandes empresas.

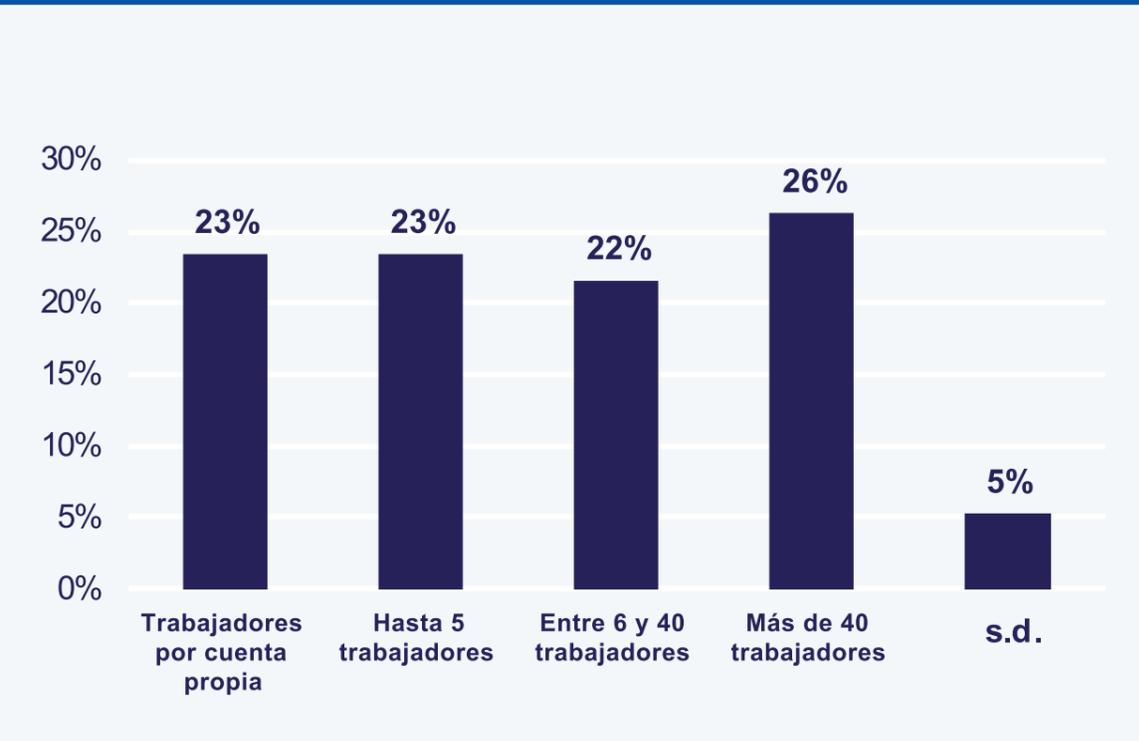
Según un análisis reciente de la OCDE (Bonaglia, 2020), varias empresas en América Latina podrían ir a la bancarrota, en particular micro y pequeñas empresas, afectando principalmente a la clase media, que ya se encuentra en una “trampa de vulnerabilidad social” (*social vulnerability trap*). Además de la incertidumbre sobre el resultado final de la renegociación de la deuda pública, las pymes argentinas enfrentan ahora la crisis de la COVID-19. Según un estudio reciente del observatorio de las pymes⁸ (Observatorio PyME, 17 de marzo de 2020), el 58 por ciento de las unidades encuestadas reportaron haber sufrido una caída considerable en las ventas, sobre todo en el sector del comercio y entre los profesionales independientes.

Esta encuesta, realizada a comienzos de la crisis de la COVID-19 y antes de las medidas de aislamiento social obligatorio, refleja un porcentaje inferior de empresas que vieron afectadas sus compras (40 por ciento), producción (39 por ciento) y empleo (33 por ciento). Cabe esperar que estas dimensiones se hayan visto mucho más afectadas a raíz del confinamiento obligatorio.

A pesar de esta situación difícil, estas empresas argentinas buscan soluciones activamente: el 92 por ciento de las pymes encuestadas ha tomado alguna acción. En este sentido, el teletrabajo es la medida más usada, reportada por el 55 por ciento de las pymes que operan en el sector de servicios y el 46 por ciento de los profesionales independientes, aunque solo utilizada por el 24 por ciento de las firmas de esa categoría en la industria y el 23 por ciento en el comercio.

⁸ Para indagar sobre estos dos efectos, la Fundación Observatorio PyME hizo una encuesta de las opiniones de empresarios de pymes de los sectores de servicios, comercio, industria y construcción, así como de los profesionales independientes residentes en AMBA (60%) y las regiones Centro (25%), NOA (5%), Cuyo (4%), NEA (3%) y Sur (3%) entre el 13 y 17 de marzo de 2020. La encuesta incluyó cuestiones sobre la producción, el empleo, las compras y las ventas.

Gráfico 3. Población ocupada por tamaño del establecimiento, en porcentaje, 3.er trimestre de 2019



► Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH.

Debe destacarse el esfuerzo de las pymes para asegurar o mejorar las condiciones de trabajo, especialmente en cuanto a la salud, la higiene y la seguridad. Entre un 70 y 80 por ciento de las empresas aplican medidas con protocolo de higiene y orientan hábitos sociales al contexto de la COVID-19 (Observatorio PyME, 17 de marzo de 2020). Muchas de estas compañías tienen menos posibilidades de establecer la modalidad de teletrabajo por su modo de operar. Así, han tomado otras medidas, como, por ejemplo, capacitaciones de prevención, vacaciones anticipadas o turnos más frecuentes con menos personas.⁹

⁹ Una encuesta reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Pacto Global de las Naciones Unidas (PNUD, UN Global Compact, 2020) realizada con empresas (pequeñas, pero sobre todo medianas y grandes) llegó a resultados parecidos: las medidas tomadas preferidas fueron el teletrabajo (93 por ciento), las acciones de sensibilización (80 por ciento), la suspensión parcial o total de actividades (60 por ciento) y el protocolo interno (40 por ciento). El nivel de teletrabajo es más alto cuando el tamaño promedio de las empresas es mayor y se encuentran en segmentos económicos más productivos.

► El impacto de la crisis de la COVID-19 en las trabajadoras y los grupos más vulnerables

Si bien las consecuencias económicas, laborales y sociales de la crisis de la COVID-19 son generalizadas y afectan a la totalidad de la población en la gran mayoría de los países, existen una serie de grupos de trabajadores que se ven particularmente perjudicados por diversas razones.

Las mujeres

Ellas, además de estar sobrerrepresentadas en las ocupaciones de atención a las víctimas de la pandemia –enfermeras, cuidadoras, etc.–, tienen también mayor presencia en los sectores más afectados en términos de empleo debido a las restricciones a la movilidad de personas y al aislamiento social –es decir, el comercio, el turismo, la hostelería, entre otras–.

Por ejemplo, en Argentina, el 44 por ciento de los trabajadores en el sector de hoteles y restaurantes son mujeres. Además, la informalidad laboral las afecta en mayor grado, lo que limita su acceso a mecanismos de protección de los ingresos durante este periodo de freno de la actividad.

Por último, las mujeres siguen asumiendo en mayor medida el trabajo no remunerado del cuidado en el hogar. Una carga que se multiplica debido al cierre de las escuelas y otros centros, teniendo que hacer frente a la atención no solo de niños y niñas, sino también de familiares enfermos y adultos mayores, en una situación de particular desgaste físico y emocional.

Los trabajadores informales

Estos trabajadores se verán especialmente afectados por las consecuencias de la COVID-19 por varias razones. En primer lugar, tal y como se indicó en la sección anterior, hay una elevada presencia de trabajadores informales en aquellos sectores más perjudicados por las medidas de aislamiento adoptadas con motivo de la crisis sanitaria, como es el caso del comercio y la hostelería.

Asimismo, un gran porcentaje de los trabajadores informales en Argentina llevan a cabo actividades de servicios personales que no se pueden realizar de manera remota –como es el caso, por ejemplo, del trabajo doméstico–. Es importante tener presente que los trabajadores informales, además de verse especialmente afectados por la crisis, no cuentan con los mecanismos de protección que les permitirían disponer de un ingreso durante el tiempo que no puedan realizar su actividad.

En este contexto, la situación más grave es la que padecen los trabajadores no registrados que tienen hijos mayores de 18 años, porque quedan excluidos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), uno de los principales mecanismos de protección social no contributiva del país.

Trabajadores independientes, monotributistas y/o trabajadores de plataformas

Las restricciones al movimiento de personas y mercancías obligan a gran parte de los proveedores de servicios a parar su actividad. La mayoría de ellos se desempeña como trabajadores por cuenta propia o monotributistas. Esta condición implica que no están cubiertos por un seguro de desempleo u otras protecciones esenciales, como la cobertura por enfermedad profesional, que les otorgaría un ingreso durante el periodo que no pueden trabajar.

Los trabajadores monotributistas también ven limitado el acceso a programas de protección social no contributivos, a los que sí acceden los trabajadores informales. Como se describió en la sección 2, en los últimos años Argentina registró una reducción en el porcentaje de trabajadores asalariados y un consecuente aumento de los trabajadores por cuenta propia. También surgieron nuevas modalidades de trabajo, como el trabajo en plataformas, y quienes se desempeñan bajo esta forma casi siempre son considerados como monotributistas.

Los trabajadores del cuidado en los hogares

Los trabajadores que realizan tareas de cuidado en los hogares, incluidas las trabajadoras domésticas, abarcan a más de un millón de personas en Argentina y son mayoritariamente mujeres.

Ante el cierre de centros de cuidado debido a la COVID-19, muchos hogares y familias tienen una mayor demanda de servicios de cuidado remunerado. Al mismo tiempo, las trabajadoras asumen una mayor carga de cuidado no remunerado en sus hogares y familias. En la mayoría de los casos, su trabajo es incompatible con las medidas de restricción a la movilidad. A su vez, sus salarios, que en general son más bajos que el promedio del país, suelen ser el sustento principal de sus hogares: el 44,2 por ciento de las trabajadoras de casas particulares en Argentina son jefas de hogar.

En este sentido, las trabajadoras de casas particulares se ven especialmente afectadas por cualquier reducción en sus ingresos. Además, el 75 por ciento de las trabajadoras domésticas en Argentina no están registradas, lo que limita su acceso a derechos laborales como la obra social, la licencia por enfermedad y otros mecanismos de protección social.

4. Recomendaciones de política para mitigar el impacto de la COVID-19 a escala mundial y regional

Las respuestas políticas ante la crisis deben enfocarse en dos objetivos inmediatos. En primer lugar, es necesario asegurar la salud de los trabajadores, los empleadores y sus familias y minimizar los riesgos de propagación de la COVID-19. Luego, deben tomarse acciones coordinadas, rápidas y de gran escala para sostener los empleos, los ingresos y estimular la economía y la demanda de trabajo.

Además de mitigar las pérdidas, estas medidas contribuyen a prevenir impactos mayores en la oferta y la demanda, para así evitar bajas en el consumo y en la capacidad productiva de las empresas. De lo contrario, existe el riesgo de una recesión prolongada.

En este contexto, una respuesta integral ante la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 debe incluir medidas que actúen sobre tres pilares clave: 1) protección de los trabajadores en el lugar de trabajo; 2) estímulo de la actividad económica y de la demanda de trabajo; y 3) apoyo al empleo y a los ingresos.

1- Protección de los trabajadores en el lugar de trabajo

Entre las recomendaciones para garantizar la protección de los trabajadores, se incluyen todas aquellas medidas que permiten a los trabajadores continuar con su actividad reduciendo al máximo el riesgo para su salud. También se aconseja asegurarles el acceso a servicios de salud y a licencias para su recuperación, en caso de enfermedad, o para el cuidado de sus familias y dependientes. En concreto, se recomiendan las siguientes acciones:

► Reforzar la **seguridad y salud en el trabajo** (SST) a través de, por ejemplo, medidas de distanciamiento social, equipos de protección adecuados (en especial para trabajadores en contacto con otras personas), procedimientos de higiene y no discriminación, entre otras, impulsadas desde comités tripartitos. El Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), detalla los derechos y las responsabilidades de empleadores y trabajadores para reducir al mínimo los riesgos profesionales.

► Promover **modalidades flexibles**, como el trabajo remoto y/o la reducción de la jornada laboral sin afectar la remuneración.

► Mejorar el **acceso universal a servicios de salud públicos** para los trabajadores y sus familias, incluso para aquellos que no cuentan con obra social o cobertura por salud.

► Expandir las **licencias por enfermedad o licencias para el cuidado** con goce de sueldo para garantizar la seguridad económica de aquellos trabajadores enfermos, en cuarentena o al cuidado de niños, adultos mayores u otros familiares.

2- Estímulo de la actividad económica y de la demanda de trabajo

Las políticas de estímulo fiscal y monetario, así como el apoyo financiero a las empresas de los sectores más afectados, permiten estabilizar la economía y el empleo, al igual que la demanda y el consumo, y estimular su recuperación una vez que se ponga freno a la pandemia. En esta línea, se apuesta por las siguientes acciones:

► Establecer medidas eficaces de **estímulo y alivio fiscal**, como, por ejemplo, inversión pública en infraestructura, reducciones de impuestos, bonificaciones y demás incentivos fiscales. También otorgar subsidios para apoyar la continuidad de los negocios y de las actividades comerciales, en especial para las pymes y para los trabajadores autónomos o independientes.

► Acomodar la **política monetaria** a través de reducciones en la tasa de interés, uso de reservas internacionales e inyecciones de liquidez.

► Otorgar **apoyo financiero** a través de créditos, mediaciones, refinanciamientos y otras herramientas, lo cual contribuye a afrontar las restricciones de liquidez que sufren los sectores más afectados, especialmente las pymes.

3- Apoyo al empleo y a los ingresos

Las políticas de apoyo al empleo tienen como objetivo ofrecer facilidades a las empresas para que mantengan los puestos de trabajo a pesar del freno de la actividad. A su vez, las medidas de apoyo a los ingresos otorgan una seguridad económica a aquellos trabajadores o grupos que ven reducidos sus ingresos total o parcialmente. Algunas recomendaciones en este aspecto son las siguientes:

► Aplicar **esquemas de retención de empleos**, que impliquen, por ejemplo, acuerdos de corto plazo para trabajar a tiempo reducido (el famoso sistema alemán de *Kurzarbeit*),

subsidios salariales, licencias para formación y capacitación. También se recomienda aplicar recortes y exenciones impositivas para reducir las contribuciones sociales de los empleadores.

► Ampliar la **protección social** mediante mecanismos existentes o pagos *ad hoc* a los trabajadores, incluyendo a los trabajadores informales, independientes, estacionales y migrantes. Algunos ejemplos de estas medidas son los seguros de desempleo, los programas de transferencias y de empleo público.

Debido a la rápida evolución de esta crisis, resulta crucial llevar adelante un atento monitoreo de los efectos directos e indirectos de cada intervención, para comprobar la eficiencia y sostenibilidad de las respuestas políticas. En ese sentido, es fundamental construir confianza mediante el diálogo social tripartito. Esta afirmación cobra mayor énfasis en momentos de tensión social y debilidad institucional, cuando se requiere un mayor compromiso de los Gobiernos, los trabajadores y los empleadores para encauzar acciones conjuntas.

Un gran número de países ya están poniendo en marcha políticas para dar respuesta a los efectos económicos y de mercado de trabajo de la actual crisis. Una tendencia que también se observa en varios países de América Latina y el Caribe. El Cuadro 2 presenta algunos ejemplos de medidas implementadas en otros países bajo los tres pilares clave detallados anteriormente.

Cuadro 2. Ejemplos de medidas adoptadas en países seleccionados como respuesta al impacto de la COVID-19 en el mundo laboral

EJE CLAVE DE INTERVENCIÓN	TIPOS DE MEDIDAS	EJEMPLOS DE MEDIDAS
PROTECCIÓN EN EL LUGAR DE TRABAJO	Seguridad y salud en el trabajo	En Japón los actores sociales asesoran y responden a consultas sobre SST a través de líneas telefónicas, páginas web y diseminación de materiales de información. La Federación de Empresas de Japón envió un cuestionario a sus socios sobre las medidas adoptadas para evitar la expansión de la COVID-19. La Confederación de Sindicatos Japoneses estableció líneas de atención telefónica especializadas.
	Modalidades flexibles	En España se lanzó el programa MECUIDA, que establece el derecho de los trabajadores asalariados a cargo del cuidado de personas dependientes por las circunstancias excepcionales relacionadas a la COVID-19 a acceder a la adaptación o reducción de su jornada, con la consiguiente disminución proporcional del salario.
	Acceso universal a servicios de salud	Panamá habilitó áreas en todos los hospitales nacionales, carpas y contenedores para la atención de personas con síntomas de COVID-19. También destinó 40.000.000 de balboas para adquirir insumos y extender los test de COVID-19. Además, se nombraron 85 promotores de salud para que asistan las necesidades de poblaciones de áreas remotas del país.
	Licencias por enfermedad o cuidado	Irlanda, Singapur y Corea del Sur han extendido la licencia por enfermedad a los trabajadores independientes. En Reino Unido la prestación por enfermedad se paga a los trabajadores diagnosticados o en cuarentena desde el primer día en vez del cuarto día como en el resto de las circunstancias. En Italia se otorgaron licencias parentales que ofrecen una prestación equivalente al 50% del salario durante 15 días a los trabajadores con hijos de hasta 12 años. Además, se estableció el pago de bonos para la contratación de servicios de guardería por un máximo de 600 euros a los trabajadores independientes y de 1.000 euros a los trabajadores de la salud y demás ocupaciones en la primera línea de respuesta a la COVID-19.
ESTÍMULO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DE LA DEMANDA DE TRABAJO	Estímulo y alivio fiscal	En Perú se prorrogaron las fechas de vencimiento para la declaración y el pago de las obligaciones tributarias correspondientes a febrero de 2020 para la primera semana de abril de 2020, tanto para personas físicas como para las microempresas y las pymes. Brasil redujo al 50 por ciento las contribuciones para los profesionales y concedió 5.000 millones de reales del Fondo de Asistencia a los Trabajadores en forma de crédito para pymes.
	Política monetaria	Los bancos centrales de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos han bajado sus tasas de interés como respuesta a la crisis. El Consejo del Banco Central de Chile acordó reducir la tasa de interés de política monetaria en 75 puntos base, hasta 1%, e implementar un conjunto de medidas adicionales orientadas al buen funcionamiento del mercado financiero.
	Apoyo financiero	España aprobó una línea de financiación a través del Instituto de Crédito Oficial por un importe de 400 millones de euros para atender las necesidades de liquidez de las empresas y de los trabajadores autónomos del sector turístico, así como de las actividades relacionadas afectadas.
APOYO AL EMPLEO Y A LOS INGRESOS	Esquemas de retención de empleo	Italia , a través del Decreto <i>Cura Italia</i> del 17 de marzo de 2020, ha extendido la denominada <i>Cassa Integrazione</i> (un sistema de sustitución de los salarios en casos de suspensión o reducción de la jornada) a todas las empresas y a todos los trabajadores, independientemente del número de meses trabajados. Esta medida funciona como una herramienta de prevención del despido, a través del reintegro de los salarios a los trabajadores por parte del Estado en los casos de suspensión o reducción de la jornada.
	Protección social	Chile aprobó en comisión mixta el pago de un bono de CLP 50.000 a las familias más vulnerables ante la emergencia sanitaria. Una medida que alcanzaría a 670.000 nuevos hogares beneficiados. Perú anunció el pago de un bono por 380 soles a las familias en situación más vulnerable de todo el territorio nacional, que serán identificadas a través del padrón de beneficiarios de programas sociales. Italia pagará una indemnización de 600 euros en marzo de 2020 a profesionales independientes, artesanos, comerciantes autónomos, trabajadores estacionales en turismo y agricultura y trabajadores del mundo del espectáculo; beneficiando así a más de 4,8 millones de trabajadores.

5. La respuesta de Argentina ante la crisis

Argentina es uno de los países que más pronto ha reaccionado en la respuesta a los impactos económicos y en materia de empleo provocados por la crisis sanitaria de la COVID-19. Cuando había apenas unos pocos casos confirmados en el país, el Gobierno estableció un conjunto de medidas que permiten hablar de una respuesta integral a las consecuencias de esta crisis sin precedentes. A continuación, se describen brevemente cada una de estas acciones según la categoría de respuesta a la que pertenecen.¹⁰

1-Protección en el lugar de trabajo

► **Licencias para trabajadores expuestos al riesgo de contagio.** En un primer momento, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) estableció una licencia excepcional para los trabajadores, tanto del ámbito público como privado, que hubiesen regresado a Argentina procedentes de países con brote de la COVID-19.^{11/12} Esta licencia se amplió posteriormente a los trabajadores independientes que prestan servicios de forma continua en el sector público o privado, y los receptores de becas en lugares de trabajo, pasantías y residencias médicas.¹³ Luego, se extendieron las licencias a todos los trabajadores (independientemente de su forma contractual) que presentasen síntomas asociados a la COVID-19, tuviesen confirmación médica de haber contraído el virus, hubiesen estado en estrecho contacto con alguna persona contagiada o con síntomas, o hubiesen llegado al país en los últimos 14 días después de haber transitado por zonas afectadas.¹⁴

► **Licencias para trabajadores con responsabilidades de cuidado y pertenecientes a grupos de riesgo.** El MTEySS otorgó licencias a todos los trabajadores del sector público y privado que tuviesen hijos menores escolarizados¹⁵, así como a las trabajadoras embarazadas, trabajadores mayores de 60 años (con excepción de aquellos que cumplan servicios esenciales) y trabajadores pertenecientes a grupos de riesgo.¹⁶

10 Las políticas recogidas en esta sección solo hacen referencia a aquellas medidas implementadas por el Gobierno nacional y, por lo tanto, no se incluyen aquellas intervenciones establecidas por las administraciones provinciales.

11 Resolución 2020-178-APN-MT del 6 de marzo de 2020.

12 En la fecha de la resolución, se consideraba que los países afectados por la COVID-19 eran China, Corea del Sur, Japón, Irán, Italia, España, Francia y Alemania.

13 Resolución 2020-184-APN-MT del 10 de marzo de 2020.

14 Resolución 2020-202-APN-MT del 13 de marzo de 2020.

15 En este caso, la licencia se otorga a uno de los padres y/o tutores.

16 Resolución 2020-207-APN-MT del 16 de marzo de 2020.

► **Fomento del trabajo remoto.** El Gobierno argentino autorizó a todos los trabajadores del sector público nacional en cualquiera de las modalidades de contratación a trabajar desde sus domicilios, a excepción de aquellos que prestasen servicios esenciales. Además, se recomendó a las empresas del sector privado que trabajasen con la mínima cantidad de empleados y que adoptaran medidas para hacerlo a distancia.

► **Recomendaciones de seguridad e higiene para los trabajadores del sector de telecomunicaciones.** La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) lanzó una serie de recomendaciones sobre cuidado e higiene para trabajos en el sector de telecomunicaciones, entre las que se incluyen evitar en la medida de lo posible el ingreso al domicilio de los clientes, constituir equipo y herramientas de trabajo individuales y contar con kits de desinfección para la limpieza personal, del vehículo y del equipo de trabajo. Además, para facilitar la implementación de estas recomendaciones, se ofrecieron capacitaciones previas y controles de salud diarios para los trabajadores del sector.

2-Estimular la actividad económica y la demanda de empleo

► **Obra pública en infraestructura, educación, turismo y vivienda.** El Gobierno anunció el aumento en un 40 por ciento (es decir, ARS 100.000 millones) del presupuesto para inversión en obra pública destinada a obras viales y de infraestructura económica, construcción y refacción de escuelas y a turismo. Además, el Ministerio de Vivienda relanzó el programa Procrear para impulsar el sector de la construcción y la refacción de hogares.

► **Líneas de crédito para garantizar la producción de productos básicos.** Con el objetivo de asegurar el abastecimiento e impulsar la actividad en esta coyuntura de crisis, el Gobierno lanzó más de ARS 350.000 millones en líneas de créditos a tasas de interés preferenciales para productores de alimentos, higiene personal, limpieza, insumos médicos y equipo tecnológico para garantizar la modalidad de teletrabajo. Además, se destinaron ARS 2.800 millones del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Productivo para el financiamiento de infraestructura en los parques industriales.

► **Asistencia digital a pymes.** El Ministerio de Desarrollo Productivo ofreció brindar, junto a cámaras de empresas de *software* y empresas privadas, asistencia tecnológica y digital a pymes para que puedan afrontar la situación de teletrabajo.

► **Estímulos al consumo a través de la fijación de precios y facilidades de pago.** Además de la fijación de un precio máximo durante 30 días de un conjunto de productos alimenticios, de higiene personal, medicamentos e implementos médicos, el Gobierno anunció la renovación por seis meses más y la ampliación a las compras *online* del programa Ahora 12, que permite a los consumidores pagar en hasta 18 cuotas a un interés muy bajo o directamente sin interés.

► 3-Apoyar el empleo y los ingresos

► **Programa de Recuperación Productiva (REPRO).** Con la finalidad de mantener el empleo en aquellos sectores más afectados por la emergencia sanitaria, el Gobierno anunció la ampliación del programa REPRO. Bajo esta iniciativa, el Estado nacional se hace cargo de complementar una parte del salario mensual de los trabajadores de empresas cuyos ingresos por ventas se ven disminuidos. Concretamente, la prestación por trabajador tendrá un mínimo de ARS 6.000 y un máximo de ARS 10.000.

► **Exenciones al pago de contribuciones patronales.** Se establecieron reducciones de hasta el 95 por ciento en el pago de contribuciones patronales a la seguridad social para las empresas que han tenido una interrupción total o han sido afectadas severamente por la emergencia sanitaria.

► **Reglamentación de aspectos laborales en los servicios esenciales.** El MTEySS estableció que los salarios de los trabajadores contratados para la realización de servicios en actividades consideradas esenciales durante el periodo de aislamiento social obligatorio tendrán una reducción del 95 por ciento de la alícuota que se destine al Sistema Integrado Previsional Argentino. También contarán con esta reducción las horas suplementarias que resulten del cumplimiento necesario de las actividades consideradas esenciales.¹⁷

► **Asignación compensatoria al salario.** Se estableció una asignación remunerativa abonada por el Estado para todos los trabajadores en relación de dependencia en empresas de hasta 100 trabajadores, comprendidos en el régimen de negociación colectiva.

► **Asignación especial a los trabajadores de la salud.** El Gobierno estableció una asignación de carácter no remunerativo para los trabajadores de la salud en relación de dependencia que presten servicios en instituciones del sistema público, privado y de la seguridad social. El pago asciende a ARS 5.000 mensuales durante los meses de abril a julio (incluidos) y está sujeto a la efectiva prestación de los servicios.¹⁸

17 Resolución 2020-219-APN-MT del 20 de marzo de 2020.

18 Decreto 315/2020 del 27 de marzo de 2020.

Cuadro 3. Resumen de las medidas de respuesta al impacto laboral de la COVID-19 en Argentina

Protección en el lugar de trabajo	Estímulo de la actividad económica y de la demanda de trabajo	Apoyo al empleo y a los ingresos
Seguridad y salud en el trabajo	Estímulo y alivio fiscal	Esquemas de retención de empleo
<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones de seguridad e higiene para los trabajadores del sector de telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Obra pública en infraestructura, educación, turismo y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Exenciones al pago de contribuciones patronales en sectores afectados. Reglamentación de aspectos laborales en los servicios esenciales.
Modalidades flexibles	Política monetaria	
<ul style="list-style-type: none"> Fomento del trabajo remoto. 	----	
Licencias por enfermedad o cuidado	Apoyo financiero	Protección social
<ul style="list-style-type: none"> Licencias para trabajadores expuestos al riesgo de contagio. Licencias para trabajadores con responsabilidades de cuidado y pertenecientes a grupos de riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> Líneas de crédito para garantizar la producción de productos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación especial a los trabajadores de la salud. Ampliación del Seguro por Desempleo. Refuerzos en los planes sociales y las asignaciones. Ingreso Familiar de Emergencia.
Acceso universal a servicios de salud	Otras medidas	
----	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia digital a pymes. Fijación de precios y facilidades de pago (extensión del programa Ahora 12). 	

► **Ampliación del Seguro por Desempleo.** El MTEySS anunció un refuerzo del Seguro por Desempleo, un mecanismo de protección social contributivo que brinda a los trabajadores asalariados registrados despedidos sin justa causa un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras dure la situación de desempleo. El anuncio contempla un aumento de los montos de estas prestaciones económicas a un mínimo de ARS 6.000 y un máximo de ARS 10.000.

► **Refuerzos en los planes sociales y las asignaciones.** Desde el comienzo de la crisis, el Gobierno argentino reforzó los programas no contributivos de apoyo a los ingresos, mediante: (i) el pago de un bono extraordinario de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) equivalente al monto mensual (ARS 3.103); (ii) el pago de un bono extraordinario a los jubilados que perciben una única jubilación o pensión mínima; y (iii) la postergación del pago de las cuotas para créditos ANSES correspondientes a los meses de abril y mayo.

► **Ingreso Familiar de Emergencia.** Con el objetivo de compensar la pérdida o la grave disminución de los ingresos, el Gobierno argentino estableció el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que consiste en una prestación monetaria no contributiva, de carácter excepcional, destinada a las personas argentinas o con residencia legal en el país desde al menos dos años, entre 18 y 65 años de edad, que se encuentren desocupadas, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas inscriptos en las categorías inferiores y trabajadoras de casas particulares. La prestación, que equivale a un monto de ARS 10.000, es abonada a un solo integrante del grupo familiar por única vez en el mes de abril del 2020 y es compatible con la AUH.¹⁹

19 Decreto 2020-310-APN-PTE del 23 de marzo de 2020.



6. Reflexiones finales

Todas las dimensiones del futuro inmediato estarán afectadas por la pandemia global de la COVID-19, cuyo impacto se extiende más allá de los aspectos sanitarios. Los ámbitos económico, social y de desarrollo se verán perjudicados en el corto plazo. De hecho, la OIT estimó que podrán perderse 25 millones de empleos en todo el mundo, con recortes de ingresos que alcanzarían los USD 3,4 billones. Unas cifras que, dependiendo de cómo evolucione la pandemia, podrían incluso ser superiores.

El desafío es enorme, acaso el más grande que se haya producido internacionalmente después de la Segunda Guerra Mundial. En Argentina, hasta ahora, el impacto sanitario de la pandemia del coronavirus no alcanzó los graves niveles que ya se registran en otros países de la región y, en especial, de Europa y Asia. Sin embargo, la economía se encuentra detenida, sin pronósticos claros respecto a cuándo terminaría la crisis y un contexto nacional de inseguridad económica, social y psicológica.

Además, en Argentina, la crisis del coronavirus llegó en un contexto nacional marcado por la debilidad económica, a poco más de cien días de que asumiera el nuevo Gobierno. Al crecimiento económico negativo se agrega, también, el problema de la deuda pública, su pago aún no resuelto y el proceso de renegociación con los acreedores externos, que se vio interrumpido por la emergencia de la pandemia.

En este contexto de crisis económica, el mercado de trabajo de Argentina ya acusaba una situación de gran debilidad antes de esta emergencia sanitaria, con una tasa de desempleo cercana a los dos dígitos y con más de 3 de cada 10 asalariados en una situación de no registro. Se trata de una precariedad laboral que afecta mayormente a los sectores y grupos que, de acuerdo con las estimaciones, se verán más perjudicados por las consecuencias económicas de la COVID-19.

En este escenario, resulta muy complejo prever el impacto de esta crisis sanitaria en sus múltiples dimensiones, ante cambios sustanciales muy vertiginosos, debido a la dinámica de la crisis, su evolución diaria y los obstáculos para hallar información y datos sólidos. Lo que sí se sabe es que el daño económico y social será considerable y que, si bien afectará a toda la economía sin excepción, algunos sectores se verán más perjudicados que otros. Este es el caso de los comercios, la hostelería, el transporte y las actividades culturales.

En la mayoría de los casos, se trata de sectores grandes creadores de empleo y con un alto grado de informalidad, cuyos trabajadores en muchas ocasiones viven en la pobreza, con recursos que no permiten enfrentar periodos de freno de la actividad y que no cuentan con una protección social adecuada.

También merece especial atención la vulnerabilidad que enfrentan las empresas de menor tamaño. Por el contrario, hay sectores que están generando más empleo que nunca, como es el caso de los servicios de salud. Sin embargo, sus trabajadores están expuestos a importantes riesgos, no solo de contagio, sino también psicosociales vinculados a los altos niveles de estrés y presión en el lugar de trabajo.

Mediante el análisis de algunos ejemplos internacionales, así como de las políticas argentinas actuales, este informe valoró los esfuerzos por limitar el impacto negativo de la crisis en el mercado de trabajo.

¿Qué aspectos son clave para que las medidas económicas y sociales tomadas para mitigar los costos de la crisis logren su objetivo?

En primer lugar, el buen *timing*. Argentina logró definir e implementar las medidas en el momento oportuno, con políticas tanto sanitarias como sociales y económicas.

Segundo, **la asignación de recursos** y una **cobertura** de la población **suficientes**. En este contexto, Argentina tiene una dificultad seria: el espacio fiscal por el problema de la deuda posee claras limitaciones, y la disponibilidad de recursos adicionales para el apoyo fiscal y financiero, como en el caso de Alemania, Estados Unidos y otros países afectados, es una estrategia más compleja de ejecutar en el caso argentino. Es necesario innovar para crear espacio fiscal, lo que, a corto plazo, significaría principalmente impulsar una reorientación presupuestaria.

Tercero, deben implementarse medidas apropiadas para los **grupos más afectados** y menos protegidos. En particular, se requieren políticas de protección social y contención económica para los trabajadores informales, los cuentapropistas, las trabajadoras domésticas, los migrantes y todos aquellos grupos a los que resulta más difícil llegar, porque están al margen del alcance de la capacidad de las instituciones.

En cuarto lugar, es necesario considerar la **perspectiva de género** en la respuesta. Las mujeres son las más afectadas por el impacto socioeconómico de esta crisis, que en varias de sus aristas toca la dimensión del cuidado.

Por último, la respuesta debe ser **integral, articulada y monitoreada** entre los Ministerios, y con el compromiso compartido de Gobiernos, empleadores y sindicatos, en un proceso activo de **diálogo social**.

En Argentina ya se han implementado y anunciado medidas que van en la dirección adecuada. La fijación de precios y el apoyo financiero para la producción de bienes de primera necesidad, así como las facilidades de pago anunciadas por el Gobierno, son medidas importantes para aliviar la situación de las empresas y de las pymes en particular. La inversión en obra pública prevista permitirá estimular la demanda de empleo en sectores altamente impactados, como es el caso del turismo y la educación. Las exenciones al pago de contribuciones patronales en sectores afectados y la ampliación del programa REPRO son medidas adecuadas para la retención del empleo y están en línea con lo implementado en otros países de la región y europeos (como es el caso de la *Cassa Integrazione* en Italia).

Deben destacarse las políticas de protección social: el bono extraordinario de la AUH y el Ingreso Familiar de Emergencia permitirán alcanzar a miles de hogares que han visto reducidos sus ingresos total o parcialmente. Para estos hogares, asimismo, el escenario poscrisis se presenta muy incierto.

A pesar de la valoración positiva de la respuesta de Argentina ante la crisis, existen una serie de aspectos a los que sería necesario prestar atención. El establecimiento del aislamiento social obligatorio y la recomendación de modalidades de trabajo flexibles como el trabajo remoto no han estado acompañados de políticas que tengan en cuenta las brechas existentes entre empresas y trabajadores para poder adaptarse a este tipo de organización del trabajo. La improvisación de nuevos lugares de trabajo en hogares u otros espacios presenta desafíos en materia de seguridad y salud en el trabajo, que es necesario abordar por parte de las autoridades pertinentes. En esta línea, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo tiene el inmenso reto de mapear y establecer medidas de prevención en todos aquellos sectores para los cuales la extensión de la COVID-19 plantea un desafío.

Teniendo en cuenta que estamos ante una crisis sanitaria, también merecen atención las brechas que existen en el país con respecto a la cobertura de salud y el acceso a licencias por enfermedad. En este sentido, y dada la orientación hacia el trabajador dependiente de las instituciones laborales del país, resulta fundamental considerar la situación de los trabajadores independientes y en formas de empleo atípico.

Además, si bien se han implementado políticas de apoyo a los ingresos con rapidez y cierto carácter universal, es necesario valorar su cobertura efectiva y adaptar la respuesta a medida que se observe la existencia de poblaciones vulnerables que quedan al margen de estas ayudas.

Por último, pero no menos importante, debe insistirse en este punto: es crucial reforzar la perspectiva de género en la respuesta a esta crisis. En estos días, las mujeres asumen una carga de cuidados extraordinaria dentro de su círculo familiar debido al cierre de escuelas y otros espacios de cuidado. Esta circunstancia puede ser incompatible con su trabajo tal y como está organizado actualmente y exige mayores medidas para aliviar la carga de cuidado de las familias.

Como sucede con todas las crisis, ahora también existe una oportunidad para reflexionar sobre las lecciones de esta situación sobre la manera de convivir en sociedad, de producir, de consumir, de organizar el trabajo remunerado y no remunerado, así como sobre la función de las instituciones en todo esto. El contexto convoca, también, a impulsar un nuevo camino de desarrollo en armonía con la naturaleza, con la salud mundial, con la convivencia social.

En palabras de Sharan Burrow (2020), de la Confederación Sindical Internacional (CSI), necesitamos pensar en un mundo pospandémico, en el que será necesario reparar el ambiente con un modelo socioeconómico más sostenible, más seguro y más resistente para todos. Los acuerdos alcanzados como resultado del diálogo social entre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y trabajadores serán esenciales para que esa transición sea justa y fomente la estabilidad, tal y como lo recoge la declaración conjunta de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la CSI.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019 defiende los mecanismos de diálogo social consolidados, influyentes e inclusivos como fundamentales para lograr una economía productiva y eficiente, pero también para alcanzar la cohesión global, tan ansiada en este contexto.

Finalmente, como señaló el Director General de la OIT, Guy Ryder, las medidas nacionales deberán estar acompañadas por una actuación multilateral decisiva para hacer frente a un enemigo mundial.



7. Bibliografía

- Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina. *Trabajo y Sociedad*, N° 11-35.
- Ball, L., Leigh, D., & Loungani, P. (2013). Okun's Law: Fit at 50? *IMF Working Paper WP/13/10*.
- Berg, J. (20 de marzo de 2020). ILO. Obtenido de Precarious workers pushed to the edge by COVID-19: <https://iloblog.org/2020/03/20/precarious-workers-pushed-to-the-edge-by-covid-19/>
- Bonaglia, F. N. (31 de marzo de 2020). *OECD*. Obtenido de Blog: Latin America and the Caribbean in the time of Covid-19: Preventing the vulnerable from falling behind: <https://oecd-development-matters.org/2020/03/31/latin-america-and-the-caribbean-in-the-time-of-covid-19-preventing-the-vulnerable-from-falling-behind/>
- Burrow, S. (19 de marzo de 2020). *Climate and Employment Proof Our Future - A vision for a post-pandemic world*. Obtenido de ITUC-CSI: <https://medium.com/@SharanBurrow/climate-and-employment-proof-our-future-a-vision-for-a-post-pandemic-world-32fddf17660f>
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi Rodríguez, A. y Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo: Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC, OIT, UNUMujeres, PNUD.
- FMI (22 de marzo de 2020). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de [www.imf.org/es: https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/20/pr2095-argentina-statement-by-imf-managing-director-kristalina-georgieva](https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/20/pr2095-argentina-statement-by-imf-managing-director-kristalina-georgieva)
- Franco, L. (22 de marzo de 2020). *Ámbito*. Obtenido de [www.ambito.com: https://www.ambito.com/economia/fmi/el-fmi-estima-una-caida-13-del-pbi-2020y-un-crecimiento-14-2021-n5079616](https://www.ambito.com/economia/fmi/el-fmi-estima-una-caida-13-del-pbi-2020y-un-crecimiento-14-2021-n5079616)
- INDEC (2020). *Informes técnicos*, vol. 4, N° 43. Buenos Aires: INDEC.
- Kantor, D. (2020). El costo del coronavirus en la Argentina: Se perderían USD 3.400 sólo por exportaciones. *Clarín*: https://www.clarin.com/economia/costo-coronavirus-argentina-perderian-us-3-400-millones-solo-exportaciones_0_u0dk4DN3.html.
- Observatorio PyME (17 de marzo de 2020). *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo*. Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME.
- OIT (2012). *Hacia una estrategia integral de apoyo a la PyME industrial para la generación de empleos decentes y productivos en Argentina*. Buenos Aires: OIT, UIA.
- OIT (18 de marzo de 2020). *ilo.org*. Obtenido de ILO Note: Covid-19 and the world of work: Impact and policy responses: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

OIT (2020). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

ONU Mujeres (17 de marzo de 2020). COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis. Panamá: ONU Mujeres.

Paskin, J. (11 de marzo de 2020). Women Are Bearing the Brunt of Coronavirus Disruption. *Bloomberg Businessweek*.

PNUD, UN Global Compact (30 de marzo de 2020). *www.ar.undp.org*. Obtenido de Encuesta: Respuestas de las empresas argentinas ante el impacto de la cuarentena general en sus operaciones: https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/environment_energy/PGEncuestaCOVID19.html

Primi, A. y Poli, F. (20 de marzo de 2020). *El Economista*. Obtenido de Las consecuencias económicas del coronavirus: <https://www.eleconomista.com.ar/2020-03-las-consecuencias-economicas-del-coronavirus/>

Serrichio, S. (28 de marzo de 2020). *www.infobae.com*. Obtenido de Pandemia y cuarentena: cómo está impactando el coronavirus en distintas provincias y actividades del interior: <https://www.infobae.com/economia/2020/03/28/pandemia-y-cuarentena-como-esta-impactando-el-coronavirus-en-distintas-provincias-y-actividades-del-interior/>



8. Anexo

Esta sección ofrece proyecciones de empleo para Argentina en 2020. Estas proyecciones se basan en la elasticidad empleo-producto, que han sido estimadas a través de un análisis econométrico de la relación entre el crecimiento del PIB y del empleo a lo largo del periodo 1991-2019.

La correlación entre el producto de un país y sus resultados de mercado de trabajo ha sido documentada por la Ley de Okun. La evidencia empírica confirma la existencia de una relación estable entre el empleo y el producto interior bruto (PIB) en la mayoría de los países (Ball, Leigh, & Loungani, 2013).

La noción de elasticidad del empleo-producto representa una manera conveniente de resumir la intensidad en empleo del crecimiento económico.

Los datos utilizados sobre el PIB proceden de la base de datos del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (octubre, 2019). Las cifras del PIB están expresadas en pesos argentinos constantes.

Por su parte, los datos sobre empleo fueron obtenidos de la serie histórica del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

Para la obtención de las elasticidades empleo-producto, se estimó la siguiente ecuación lineal:

$$\ln(PIB)_t = \alpha + \beta_t \ln(empleo_t) + \varepsilon_t$$

donde $empleo_t$ corresponde al nivel de empleo en el periodo t y PIB_t es el PIB real en el periodo t . El coeficiente β_t ofrece la elasticidad empleo-producto.

El modelo fue estimado a través de una regresión lineal por el método de mínimos cuadrados. Los resultados de esta estimación se presentan en el Cuadro A.1, donde se observa que los coeficientes son estadísticamente significativos y la bondad del ajuste es alta.

Las proyecciones de empleo presentadas en el apartado 3 de este documento (“Estimaciones del impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo en Argentina”) fueron construidas a partir de aplicar la elasticidad empleo-producto a las proyecciones disponibles sobre el crecimiento del PIB en Argentina en 2020.

Cuadro A.1 Resultados de la estimación de la elasticidad empleo-producto para Argentina

	ln(empleo)
ln(PIB)	0,7627*** (0,046)
Constante	5,9738*** (0,6113)
Observaciones	29
F(1,94)	271,79
prob>F	0,000
R2	0,910
R2 ajustado	0,906

► Nota: Errores estándar entre paréntesis. ***Los coeficientes son significativos al 1 por ciento.

La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política.

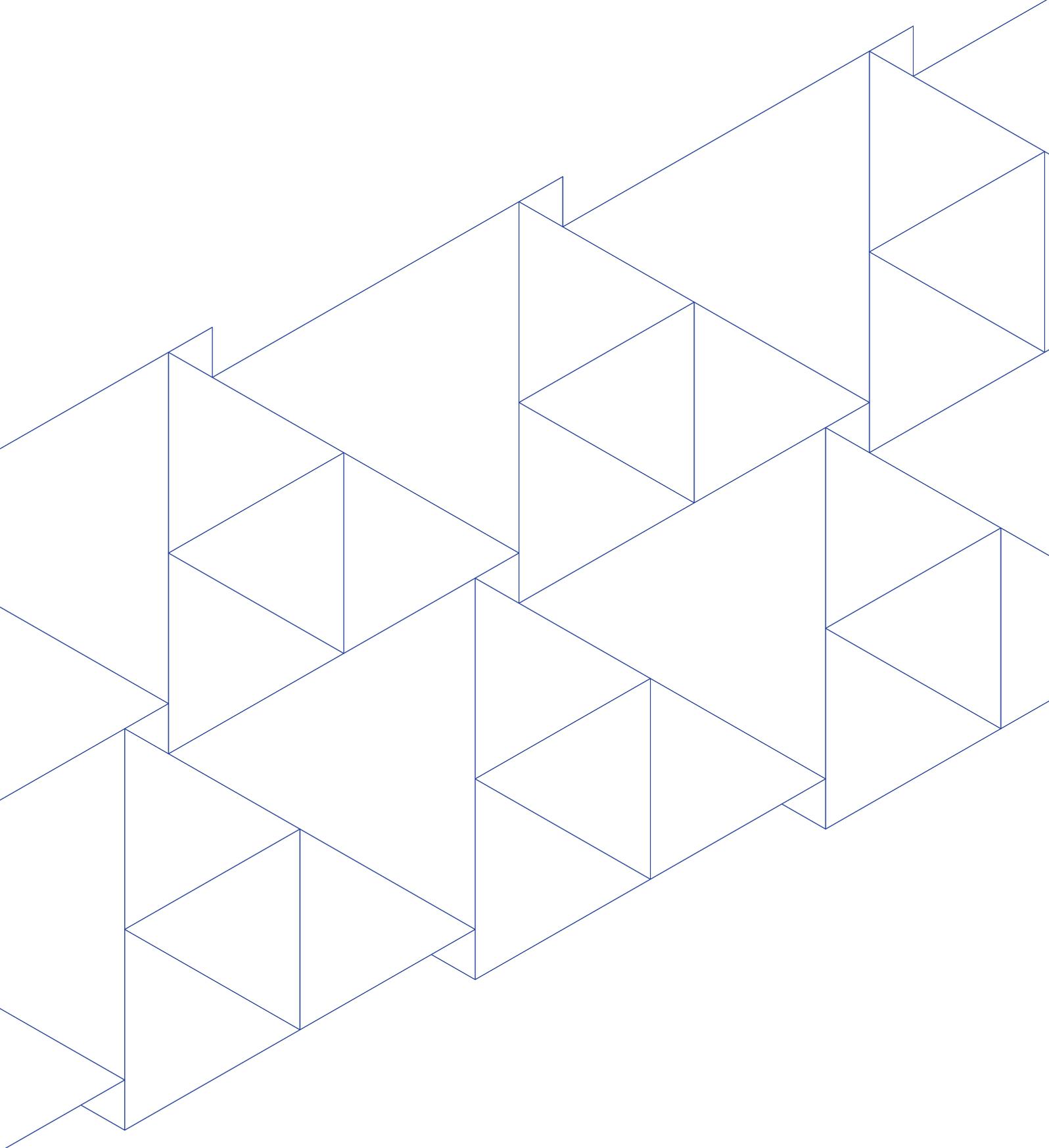
Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

► ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Organización
Internacional
del Trabajo