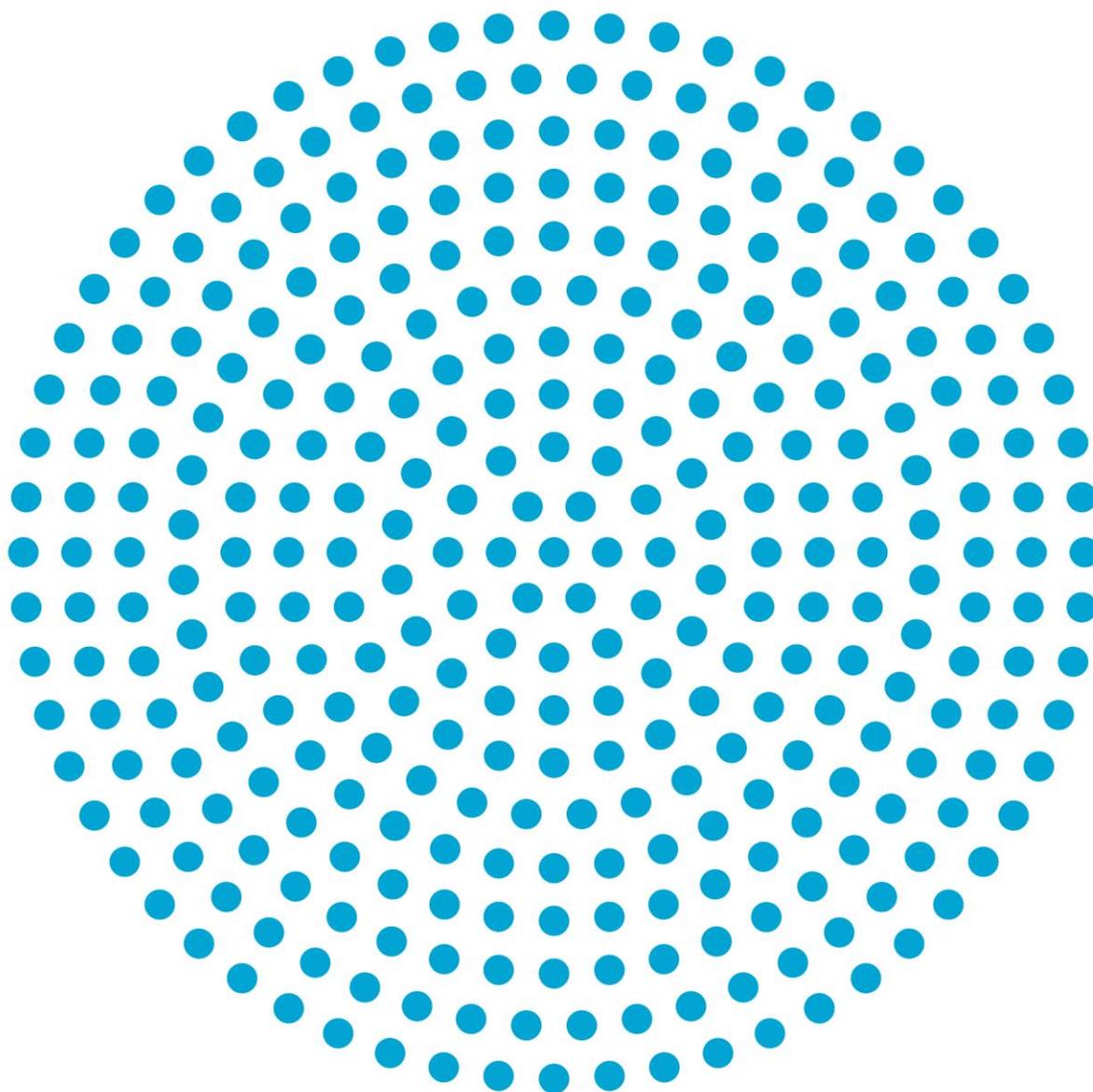


El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro

Manuel Mera
Matilde Karczmarczyk
Luciana Petrone





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

Las medidas de distanciamiento social y el cese de actividades por la pandemia del COVID-19 en Argentina ayudaron a prevenir la propagación del virus, pero tuvieron un impacto negativo en la economía y el empleo. Entre febrero y octubre el empleo formal se redujo en 187.000 puestos y la tasa de empleo en el sector informal cayó un 44% en el momento más restrictivo del aislamiento social. Los sectores de la economía más perjudicados –comercio, industrias manufactureras, hoteles y restaurantes, y actividades inmobiliarias –representan arriba del 43% del total de los empleos en el país.

La antesala de la crisis del COVID-19 ya era difícil desde lo económico y lo laboral: con la excepción de algunos años positivos, como 2010 o 2017, el mercado de trabajo argentino en la última década se caracterizó por el estancamiento y luego caída desde mediados de 2018. Argentina tiene problemas estructurales con gran heterogeneidad por sector, tipo de inserción laboral y población. La juventud y las mujeres, por ejemplo, presentan niveles de actividad, desempleo e informalidad significativamente peores a los promedios generales de la población y, en términos generales, cerca del 45% del trabajo en el país es informal.

Todavía es pronto para medir los efectos de largo plazo y el impacto estructural que puede tener la crisis del COVID-19 sobre el mercado laboral. Sin embargo, está claro que el país se encuentra en el corto plazo frente al gran desafío de reactivar la actividad y el empleo y que para hacerlo es necesario tener en cuenta las características de los distintos sectores de la economía; no será la misma estrategia la que busque potenciar el trabajo en el sector de la construcción que la que focalice en el trabajado independiente en servicios de tecnología. Atender a los problemas de cada realidad requiere respuestas diversas pero coordinadas, que actúen sobre las distintas barreras a la inserción laboral, la formalización y el crecimiento.

El aumento de puestos de trabajo está principalmente motorizado por el crecimiento de la economía. Pero para que caiga el desempleo se requiere, además de un crecimiento alto del producto, una transformación de ese crecimiento en puestos de trabajo. Las ramas de actividad reaccionan en diferente medida al crecimiento del producto. Aquellas que generan más crecimiento del empleo -mayor elasticidad-, como la industria manufacturera, el comercio y la construcción, son las que pueden proveer una oportunidad para una reactivación con mayor generación de empleo.

Las experiencias internacionales y locales frente a crisis pasadas indican que las políticas de estímulo económico y laboral son la única manera de evitar recesiones profundas, y que las respuestas más eficaces son aquellas consensuadas con los actores económicos y sociales. Estas acciones tienen que estar orientadas a incluir en el mercado laboral a todos los que han perdido su lugar y a aquellos jóvenes que buscarán entrar, y requieren de un crecimiento alto y una reactivación de la actividad. En este proceso es fundamental identificar sectores, poblaciones y problemas lo más claramente posible para aumentar la eficacia del gasto público, y hacerlo mediante un abanico de acciones articuladas para abarcar la complejidad del mercado laboral.

Presentación

Este documento busca ser el punto de partida para el proyecto de CIPPEC, “Un mercado de trabajo para la reactivación”. Esta iniciativa nace con el objetivo de contribuir a la generación de las condiciones políticas, técnicas e institucionales para una estrategia de reactivación del mercado de trabajo para la pospandemia, que favorezca la incorporación de poblaciones excluidas del mundo del trabajo formal mediante la coordinación entre políticas sociales y laborales. Implementado dentro del Programa de Protección Social, este proyecto incluye entre sus objetivos: (1) visibilizar las principales problemáticas del mercado de trabajo argentino, con foco en el contexto de interacción entre los problemas estructurales y los derivados de la pandemia COVID-19; (2) proponer y debatir políticas públicas basadas en la evidencia que permitan mejorar las condiciones coyunturales y estructurales del mercado laboral, mediante la investigación aplicada de buenas prácticas y lecciones aprendidas de otros contextos; y (3) facilitar el surgimiento de consensos y disensos informados entre actores clave de la economía y la política sobre el diseño de políticas públicas que apunten a la generación de empleo de calidad y mejorar la empleabilidad en Argentina.

Índice

Introducción	5
El mercado laboral argentino.....	6
Políticas de reactivación del mercado laboral	23
Dinámicas del crecimiento del empleo.....	31
Conclusiones.....	38
Bibliografía	40
Acerca del autor y las autoras	42

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Árbol de empleabilidad, categorización de la población económicamente activa según forma de inserción, en miles (primer trimestre 2019)	7
GRÁFICO 2. Porcentaje de empleo y aporte al producto bruto interno (PBI), según sector de actividad.	8
GRÁFICO 3. Categorización de las empresas según rama de actividad y tamaño (2017)	9
GRÁFICO 4. Trabajadores por tipo de inserción laboral y por sector, en porcentaje.	10
GRÁFICO 5. Porcentaje de jóvenes y mujeres trabajadores/as según rama de actividad (2015)	11
GRÁFICO 6. Composición del PBI (anillo interior) y Empleo (anillo exterior) según nivel de riesgo, en porcentaje	13
GRÁFICO 7. Empleo y actividad económica, variación interanual (tercer trimestre 2019-2020)	15
GRÁFICO 8. Variación interanual del empleo por sexo, edad y categoría ocupacional (segundo y tercer trimestre 2019-2020)	15
GRÁFICO 9. Variación interanual de puestos de trabajo registrados según modalidad ocupacional principal (2017-2020), en número de puestos y porcentaje de variación.	16
GRÁFICO 10. Tasa de empleo y suspensiones en empresas de más de 10 trabajadores. Total aglomerados (abril 2019 - noviembre 2020)	17
GRÁFICO 11. Número de empleadores por tamaño de empresa y variación interanual (junio 2019 – julio 2020)	18
GRÁFICO 12. Variación real de los salarios según modalidad ocupacional, a precios constantes a octubre 2016(octubre 2015 - junio 2020), variación porcentual.	18
GRÁFICO 13. Indicador sintético de la construcción (ISAC) e Índice de producción industrial (IPI), variación interanual (enero 2017-septiembre 2020)	20
GRÁFICO 14. Variación Interanual del EMAE para hoteles y restaurantes y del Índice de Volumen Físico de la CABA (enero 2017-septiembre 2020)	20
GRÁFICO 15. Variación interanual del Índice de Ventas Minoristas (septiembre 2019 -2020)	22
GRÁFICO 16. Beneficiarios/as de ATP acumulados abril-junio, por rama de actividad	28
GRÁFICO 17. Beneficiarios/as de programas de emergencia y presupuesto por programa en millones	29
GRÁFICO 18. PBI, Empleo y Horas trabajadas por semana, 1995-2019.	31
GRÁFICO 19. Elasticidad empleo-producto promedio, por género y tipo de inserción laboral (1995-2019)	35
GRÁFICO 20. Proyecciones de evolución del desempleo según tasas de elasticidad seleccionadas	36
GRÁFICO 21. Estimación de nuevos puestos de trabajo, por rama de actividad (2021-2025)	37

Introducción

La Argentina se enfrenta a una crisis global sanitaria y económica sin precedente. Las medidas de distanciamiento social y cese de actividades, originadas por la pandemia del COVID-19, ayudan a prevenir la propagación del virus, pero tienen un impacto negativo en la economía y el empleo. Argentina, como el resto de los países, se enfrenta a un aumento del desempleo y de la pobreza, que se agrava por el contexto preocupante que la economía y el empleo presentaban previo a la pandemia.

Los datos y estimaciones públicas y privadas están mostrando un impacto histórico en la caída de la actividad económica y, consecuentemente, del empleo. Si bien todavía es pronto para medir el impacto estructural que puede tener la crisis sobre el mercado laboral, está claro que el país se encuentra frente al gran desafío de reactivar la actividad y el empleo en un contexto internacional también adverso, con una inflación crónica que lleva más de una década y altos niveles de informalidad.

El objetivo general de este documento es servir como estudio de base para conocer la estructura y dinámicas del mercado laboral argentino y entender los efectos de corto y largo plazo que tendrá la crisis del COVID-19. La temática del empleo suele ser abordada de manera simplificada en el debate público, lo cual deriva muchas veces en el diseño de políticas y programas que no se ajustan al comportamiento real y pueden generar más costos que beneficios. Este informe busca, por un lado, que el/la lector/a no especializado/a tenga un panorama claro y conciso de las principales características del mercado laboral en el país. Por otro lado, que actores relevantes en la toma de decisiones puedan consultar un resumen de situación, así como un panorama de lecciones aprendidas acerca de políticas públicas para la reactivación de la actividad y la economía.

El trabajo se divide en tres grandes secciones. La primera, “Mercado laboral argentino”, ofrece un panorama del funcionamiento del empleo en el país, indagando en la heterogeneidad de realidades y problemáticas. Sobre un primer análisis estructural, se analizan los principales datos de impacto del COVID-19 sobre la actividad y el empleo. La segunda sección, “Políticas de reactivación del mercado laboral”, presenta una recopilación de buenas prácticas en políticas públicas tomando como referencia la salida de la crisis internacional de 2008/9. A su vez, se repasa las acciones de emergencia implementadas en Argentina a raíz de la crisis y las herramientas con las que cuenta el gobierno para incidir en el mercado laboral. La última sección, “Dinámicas de crecimiento del empleo”, analiza el comportamiento de los sectores de la economía frente a distintos escenarios de salida de la crisis económica. Para eso, se hace un ejercicio de medición de la elasticidad producto-empleo según sectores y características sociolaborales, para estimar el comportamiento del empleo en el mediano y largo plazo.

El mercado laboral argentino

El análisis del mercado de trabajo argentino requiere un abordaje segmentado que tenga en cuenta la heterogeneidad de realidades sectoriales y poblacionales y, consecuentemente, la diversidad de problemáticas existentes. Es imposible homogeneizar las características de todas las personas que trabajan ya que su situación está cortada vertical y horizontalmente por contextos y características distintas. Podemos, sin embargo, tratar de englobar situaciones haciendo distintas disecciones del universo de trabajadores.

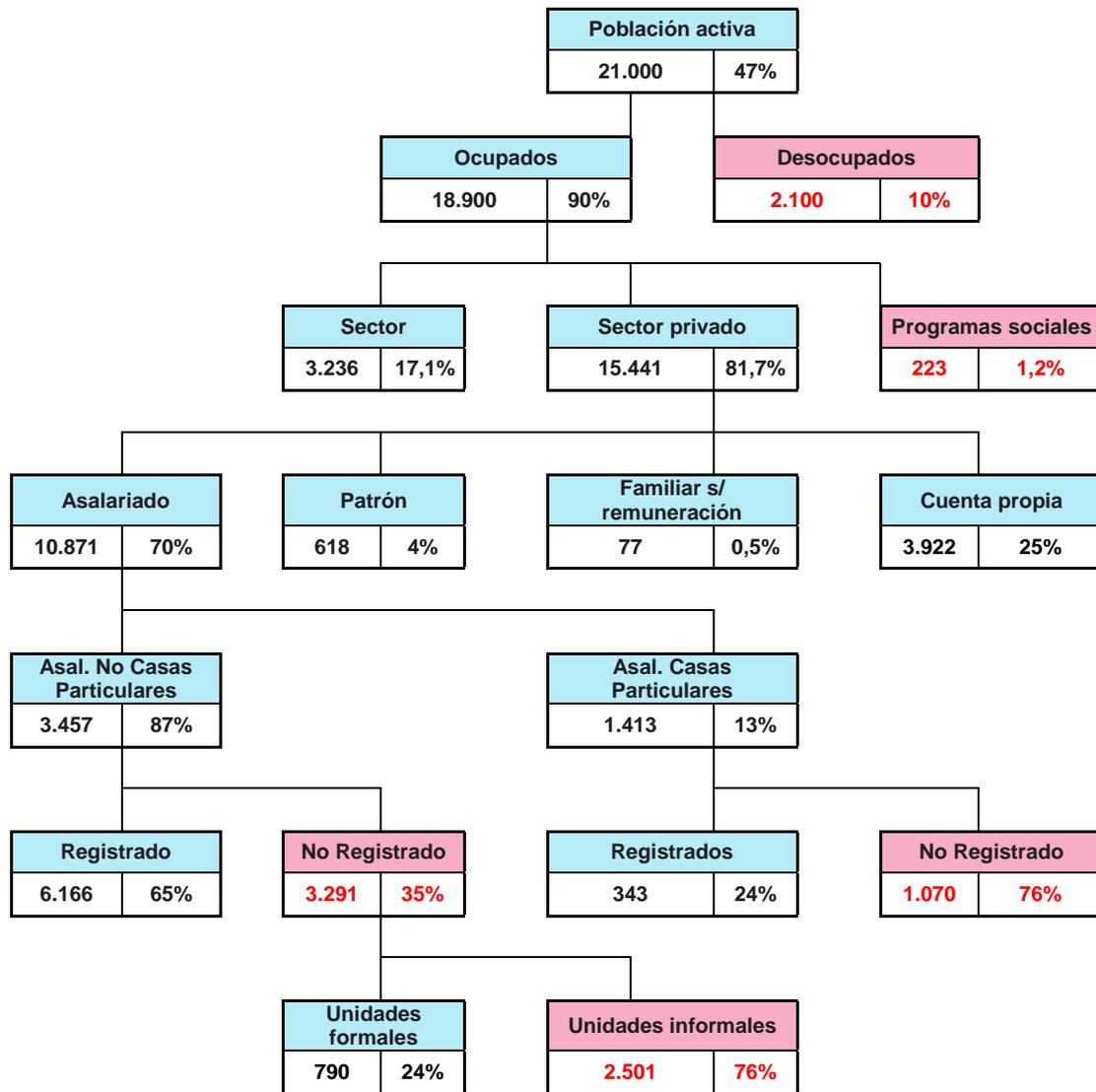
Primeramente, quienes trabajan pueden ser diferenciados según sectores y ramas de actividad. Cada sector de actividad económica presenta en su interior lógicas productivas y realidades económicas diferentes. La naturaleza laboral de la construcción, por ejemplo, es distinta a la del trabajo agrario, el trabajo doméstico o la gastronomía. Esto, consecuentemente, se refleja en perfiles laborales, dinámicas de empleo, salarios e incluso regímenes de contratación distintos.

En segundo lugar, podemos distinguir a las y los trabajadores según su inserción laboral, lo que incluye el tipo de relación contractual y su nivel de formalidad. Esta es habitualmente la forma en que la literatura, y las políticas públicas, miran al mercado de trabajo. El tipo de inserción laboral que está en el ideario común es el trabajo registrado en relación de dependencia. La estimación del comportamiento del asalariado formal suele ser la medida más observada del comportamiento del mercado y una referencia para el comportamiento de la economía. Sin embargo, este tipo de trabajador solamente representa a un 30% del total de la población económicamente activa (INDEC). Esto quiere decir que un 70% de los trabajadores/as no son alcanzados, de manera directa, por negociaciones colectivas o leyes laborales que actúan sobre la relación empleador-empleado.

El **Gráfico 1** muestra el árbol de empleabilidad, donde se desagrega a la población económicamente activa. Esta permite tener un panorama rápido y elocuente de las ramificaciones de relaciones laborales existentes y de la parcialidad que representa el sector asalariado formal. Si bien los porcentajes varían trimestre a trimestre, la composición estructural se mantiene estable en el tiempo. La población económicamente activa se compone del 47% del total de la población, y luego tiene dos grandes divisiones entre ocupados (90%) y desocupados (10%). Quienes están ocupados pueden a su vez pertenecer al sector público, privado o la economía popular¹ (programas sociales). Si seguimos bajando en el árbol dividimos a quienes trabajan por su inserción como asalariado, patrón, familiar sin remuneración o cuenta propia. Dentro del conjunto de asalariados podemos encontrar por inserción formal o informal, e incluso destacar aquellos informales que trabajan en unidades formales o informales. Una unidad formal es aquel empleador o empresa que está legalmente registrado. Lo que destaca este dato es que el 76% de los asalariados informales están en unidades informales, lo cual es una barrera previa a la formalización del trabajador. El servicio doméstico, si bien son parte del conjunto de asalariados, dada la naturaleza de la relación laboral y el impacto estadístico que genera su inclusión, suele tratarse como una categoría en sí misma.

¹ La economía popular es un concepto complejo que, según la definición que se utilice, abarca muchos más sectores que los alcanzados por los programas sociales. Siguiendo la definición de Coraggio et al. (2013), "en su alcance más amplio, la Economía Popular es la economía de los trabajadores, sus familias y comunidades. Su lógica no es la de la acumulación sin límites sino la de obtención de medios para la reproducción de sus vidas en las mejores condiciones posibles". Pero dado la complejidad en su medición, es habitual utilizar a los programas sociales con una medición (limitada) de la economía popular.

GRÁFICO 1. Árbol de empleabilidad, categorización de la población económicamente activa según forma de inserción, en miles (primer trimestre 2019)



Fuente: elaboración propia en base a EPH- INDEC.
 Nota: proyección de asalariados por tipo de unidad en base a ENAPROSS 2015.

A los cortes por rama de actividad y tipo de inserción laboral podemos sumarles matices incorporando análisis transversales. Esto se debe a que las características del mercado laboral son influidas por variables intervinientes que agregan complejidad a las distintas problemáticas. El tamaño de la empresa, la región del país o el propio perfil de la persona (género y edad), pueden determinar escenarios y problemáticas distintas, representando muchas veces mayores barreras a la inserción laboral y al crecimiento económico.

La diversidad de realidades genera una heterogeneidad de problemáticas que obligan a pensar a las políticas laborales como un abanico de acciones que se deben articular

para abarcar la complejidad del mercado laboral. Es necesario buscar equilibrio y complementariedad entre estrategias macro que aborden al mercado según la inserción laboral de quienes trabajan, con acciones específicas que apunten a las características que existen en las ramas de actividad o en poblaciones vulnerables. No será la misma estrategia la que busque formalizar trabajadores independientes en el sector de la construcción que la que focalice en trabajadores no registrados en un comercio, o una trabajadora freelance en servicios de tecnología.

Un primer análisis del sistema productivo argentino muestra una concentración del producto y del empleo en los sectores de servicios, comercio e industria (**Gráfico 2**). Estos tres sectores representan, tanto para el empleo como para el producto bruto, cerca del 70% del mercado. El comercio representa aproximadamente 3,4 millones de puestos de trabajo, mientras que la industria representa aproximadamente 2,5 millones de puestos. Los servicios, que incluyen una amplia variedad de ramas, totalizan cerca de 7,4 millones de puestos de trabajo (ENAPROSS, 2015).

En el **Gráfico 2** se destacan dos sectores de mano de obra intensiva, pero de menor peso en el producto; la construcción y el servicio doméstico. Ambos sectores son grandes empleadores, representando cada uno cerca del 10% del total del empleo, unos cuatro millones de puestos de trabajo en total. Vale la pena resaltar que ambos también poseen su propio régimen de contratación debido a las características especiales de sus dinámicas. La construcción implica relaciones de trabajo con tiempos definidos por el inicio y la finalización de obras y una permanente rotación. Por esta razón los contratos son temporales y se aporta a un seguro por desempleo especial (fondo de cese laboral). El servicio doméstico se diferencia del resto de los sectores por la naturaleza de su relación laboral: el empleador no busca un beneficio económico, sino que es un hogar que requiere de servicios de limpieza, mantenimiento u otras actividades típicas del mismo.

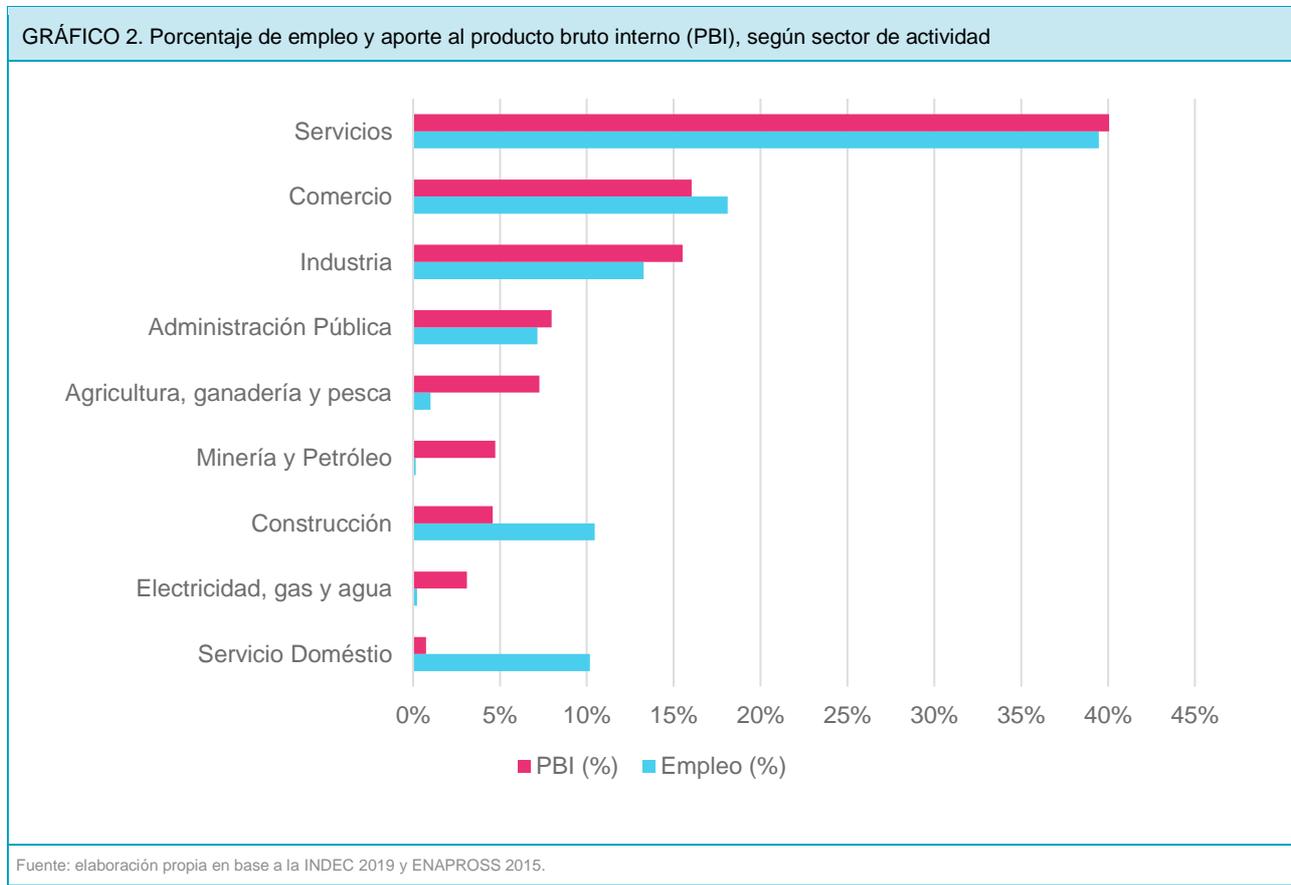
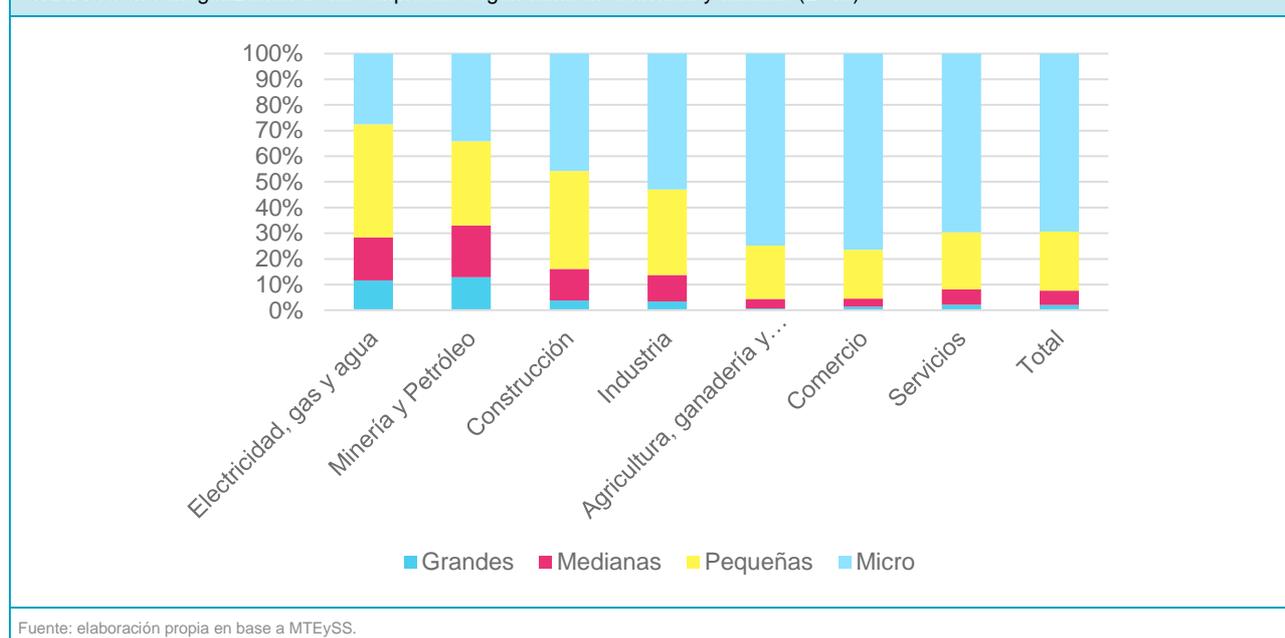


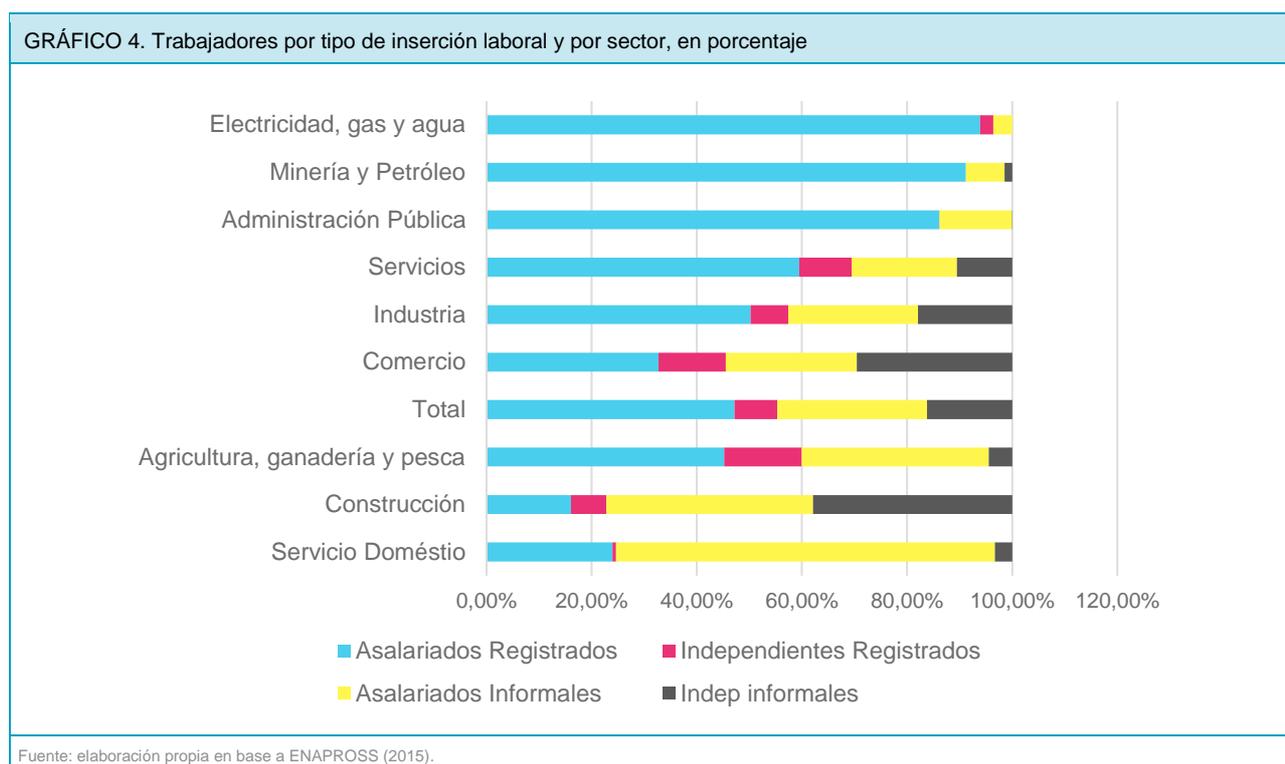
GRÁFICO 3. Categorización de las empresas según rama de actividad y tamaño (2017)



El sistema productivo también puede ser analizado desde el punto de vista de las unidades económicas. Del total de empresas registradas, el 47% corresponde a servicios, seguido por comercio con 28,7%. Muy distantes detrás están las empresas de agricultura, ganadería y pesca (10,1%), Industria (9,5%) y Construcción (4,4%). Resulta aún más interesante ver la composición por tamaño y sector de las empresas. En el **Gráfico 3** vemos que la gran mayoría (70%) de las empresas registradas en Argentina son micro, lo cual implica que tienen hasta 5 trabajadores. Si sumáramos las empresas informales ese número se expandiría aún más. La predominancia de las microempresas se da con mayor claridad en comercio, servicios y agricultura. Mientras que en ramas como la minería y la electricidad tienen, como es de esperar, una representación más baja. En términos de empleo, sin embargo, las micro representan un 13% del total de puestos registrados, mientras que las empresas con más de 100 trabajadores concentran casi la mitad de los asalariados registrados (AFIP).

Como se mencionó previamente, el mercado laboral argentino puede pensarse desde distintos ángulos. El primero, por rama de actividad, tiene aparejadas distintas características en la contratación, las cuales están regladas por los regímenes existentes por ley, y por los acuerdos paritarios que reglan los detalles de las relaciones laborales. El segundo corte, según el tipo de inserción laboral, divide a los trabajadores entre relación de dependencia (asalariados) o cuentapropistas (independientes), y a su vez entre trabajadores registrados (formales) o no registrados (informales).

El **Gráfico 4** muestra la estructura del empleo según sector y tipo de inserción laboral. A nivel general, observamos que, en el total, el 55% de los trabajadores son formales, tomando en cuenta tanto a los asalariados (47%) como a los cuentapropistas (8%). Esto implica que el 45% de los trabajadores aproximadamente son informales, siendo los asalariados no registrados el 28,5% y los independientes no registrados 16,2% (ENAPROSS, 2015). Estos números pueden variar dependiendo de la inclusión o exclusión del servicio doméstico, que por su magnitud y alta informalidad tiene un peso muy fuerte en el total.



Cuando indagamos en las distintas actividades económicas, encontramos tres ramas con una mayoría de trabajo informal: servicio doméstico, comercio y construcción. Estos números varían levemente según el trimestre y la muestra que se tome (por ejemplo, la EPH del INDEC incluye 31 aglomerados urbanos, mientras que ENAPROSS toma hogares en localidades de 5.000 habitantes o más), pero todos los análisis apuntan a la criticidad de la informalidad en estas actividades. Tanto el servicio doméstico como la construcción tienen tasas cercanas al 75%, convirtiéndolas en las ramas de mayor precarización de la economía (ENAPROSS, 2015). Lo que se destaca en la construcción es que esa informalidad se reparte en partes iguales entre los trabajadores en relación de dependencia (39%) y los independientes (38%). Para el caso del comercio, la informalidad es del 55%, compuesto en mayor medida por trabajadores independientes informales (30%) y en menor medida por asalariados (25%).

La naturaleza de la informalidad, o las barreras a la formalidad, varían significativamente de uno a otro sector. En el servicio doméstico, por ejemplo, la barrera responde más a cuestiones culturales que a costos de formalización (Pereyra, 2017). En la construcción, la informalidad se ubica en reformas y reparaciones más que en grandes construcciones (Bertranou & Maurizio, 2011). Pero un aspecto interesante que las unifica es la individualidad de la actividad. En el trabajo doméstico es obvio, pero el caso de construcción se destaca por ser una de las ramas, junto a comercio, con mayor cantidad de trabajadores independientes (formales e informales).

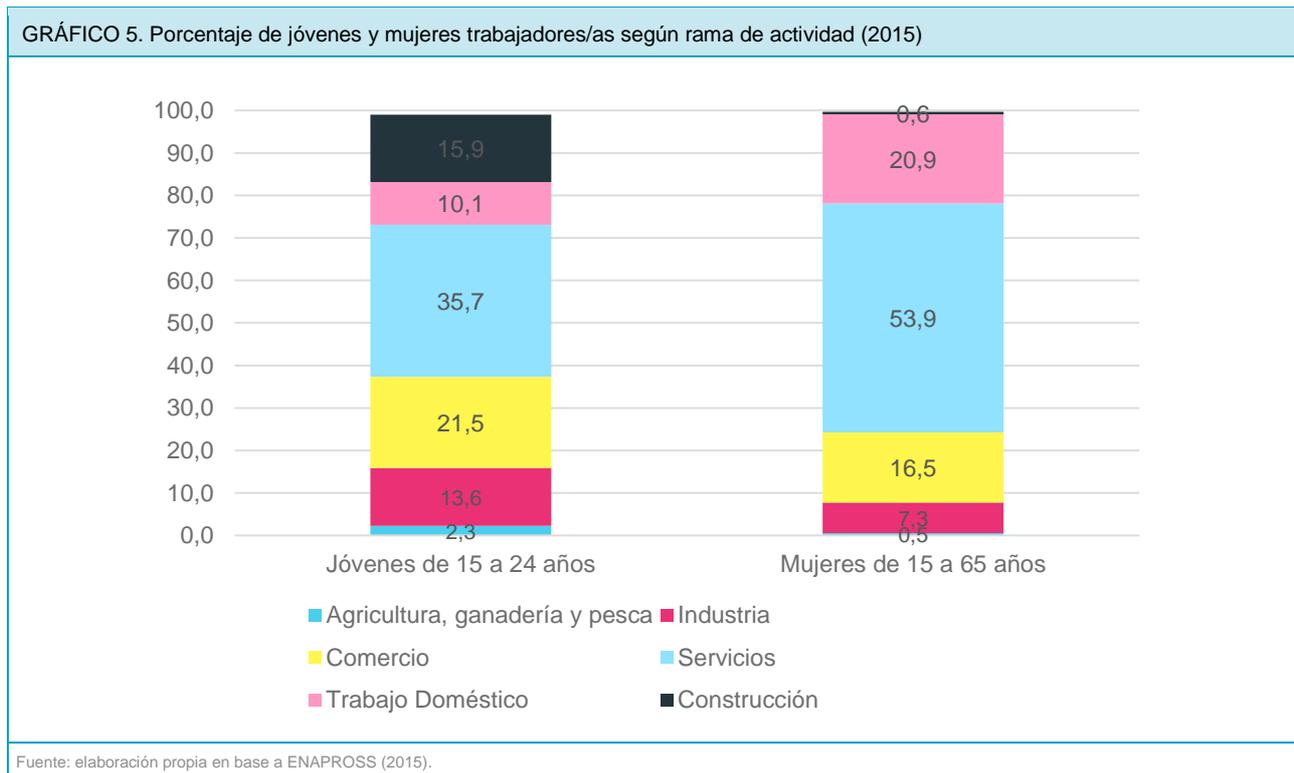
El resto de las ramas de actividad también muestran un número preocupante de informalidad, más allá de que poseen mayoría de trabajo registrado. Por ejemplo, Servicios e Industria, dos de los mayores empleadores, tienen niveles de informalidad del 30% y 42% respectivamente.

Un paso más en el análisis es incorporar variables intervinientes que reflejan problemáticas que se agregan a la ya compleja naturaleza del mercado laboral. Una variable clave son las poblaciones vulnerables en el mercado laboral, como la juventud (personas menores de 24 años) y las mujeres. Estos grupos presentan niveles de

actividad, desempleo e informalidad significativamente peores a los promedios generales de la población.

La tasa de actividad para toda la población es de 58,9, mientras que para los jóvenes es del 39,2 y para las mujeres de 49,4 (INDEC). La tasa de desempleo de las mujeres es 5% mayor al promedio, mientras que para los jóvenes es dos veces y media mayor, siendo la Argentina el país con mayor desempleo juvenil de la región (Florito, 2018). Finalmente, la informalidad de los jóvenes es casi el doble que la informalidad total, mientras que para las mujeres ocurre un fenómeno interesante (INDEC, CEDLAS). La tasa de informalidad para el total de las mujeres es 4 puntos porcentuales mayor a la de los varones debido a la sobre representación de las mujeres en el trabajo de casas particulares, donde la informalidad es cercana al 75%. Si se excluye este colectivo, la informalidad de las mujeres desciende 10 puntos porcentuales y se ubica debajo de la de los varones. Esto se debe a que los demás sectores donde las mujeres tienen prevalencia, como la enseñanza y los servicios sociales y de salud, tienen menores tasas de informalidad (MTEySS, 2018).

El **Gráfico 5** muestra la inserción laboral de estos grupos según ramas de actividad. Los jóvenes se concentran en servicios (35,7%), comercio (21,5%) y construcción (15,9%), mientras que las mujeres lo hacen en mayor proporción en servicios (53,9%), trabajo doméstico (20,9%) y comercio (16,5%).



El impacto de la pandemia sobre la actividad y el empleo

Los datos presentados hasta el momento muestran que Argentina tiene problemas estructurales con gran heterogeneidad por sector, tipo de inserción laboral y población. Sobre esta estructura es que debemos evaluar el efecto del COVID-19. El impacto inicial que tuvo la pandemia sobre el empleo se dio a raíz de las políticas de distanciamiento social implementadas por razones sanitarias, que detuvieron la actividad de muchos sectores. En decreto N° 297/2020 estableció desde el 20 de marzo el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Esta política tuvo aparejada inicialmente el cierre total de actividades no esenciales, para luego comenzar una reapertura escalonada dependiente de la criticidad de las actividades y la situación epidemiológica de cada región del país.

La crisis sociosanitaria que está atravesando Argentina puede dividirse en tres etapas. Los meses de marzo (segunda quincena), abril y mayo fueron la etapa 1, con un aislamiento estricto que afectó fuertemente a la actividad económica. Esta etapa la podemos definir como de emergencia sanitaria, en donde la economía pasa a un segundo plano y se prioriza la salud de la población (CEPAL, 2020). La segunda etapa inició en junio, cuando se comenzó una apertura selectiva por actividad y región (Decreto N° 520/20 y modificatorias) que benefició a aquellas provincias con pocos o ningún caso registrado. Esta etapa, que se mantiene en mayor o menor medida hasta la actualidad, es un período de convivencia con el COVID-19, ya que se trata de retomar las actividades económicas y sociales a la vez que se busca estabilizar el impacto de la enfermedad. La Argentina transitará este período hasta tanto el riesgo de salud no desaparezca. La tercera etapa será la de recuperación, cuando el país tenga la situación sanitaria controlada. Esta recuperación podrá implicar una crisis de corto, mediano o largo plazo, según el impacto agregado que tenga la crisis del COVID-19 sobre el mercado local e internacional.

El impacto del distanciamiento social sobre los distintos sectores de la actividad tiene que ver, nuevamente, con las características y dinámicas de cada uno. Albrieu y Ballesty (2020) analizan en profundidad esta relación y encuentran que, entre los puestos de trabajo no exceptuados de las restricciones y no teletrabajables (que no podrían continuar trabajando de manera virtual), hay tres grandes agrupaciones. Primeramente, los trabajos vulnerables de baja proximidad, un segmento de aproximadamente 800.000 trabajadores/as, de los cuales el 80% trabaja en limpieza del servicio doméstico, y casi 10% en ramas no teletrabajables de la enseñanza. En segundo lugar, se encuentran las ocupaciones vulnerables de proximidad media, que abarca a unos 3,6 millones de personas. Allí encontramos actividades como el comercio, la construcción y la industria. Finalmente, las actividades de mayor proximidad y por ende más vulnerables. Esta agrupación incluye a casi un millón de trabajadores/as, de los cuales 65% son mujeres que se desempeñan en el segmento de cuidado de personas y servicios de sanidad no calificados, y el resto son trabajadores/as de servicios personales, las actividades relacionadas con la enseñanza, los servicios de alojamiento, la gastronomía y el comercio.

A la situación de distanciamiento en el puesto de trabajo hay que sumarle los riesgos de alta proximidad derivados del transporte al lugar de trabajo. Al considerar el uso del transporte público, el estudio incluye como trabajo de alto riesgo al 44% de los puestos del servicio doméstico y los servicios sociales y de salud, y un 30% de los puestos de la industria o la construcción (Albrieu & Ballesty, 2020).

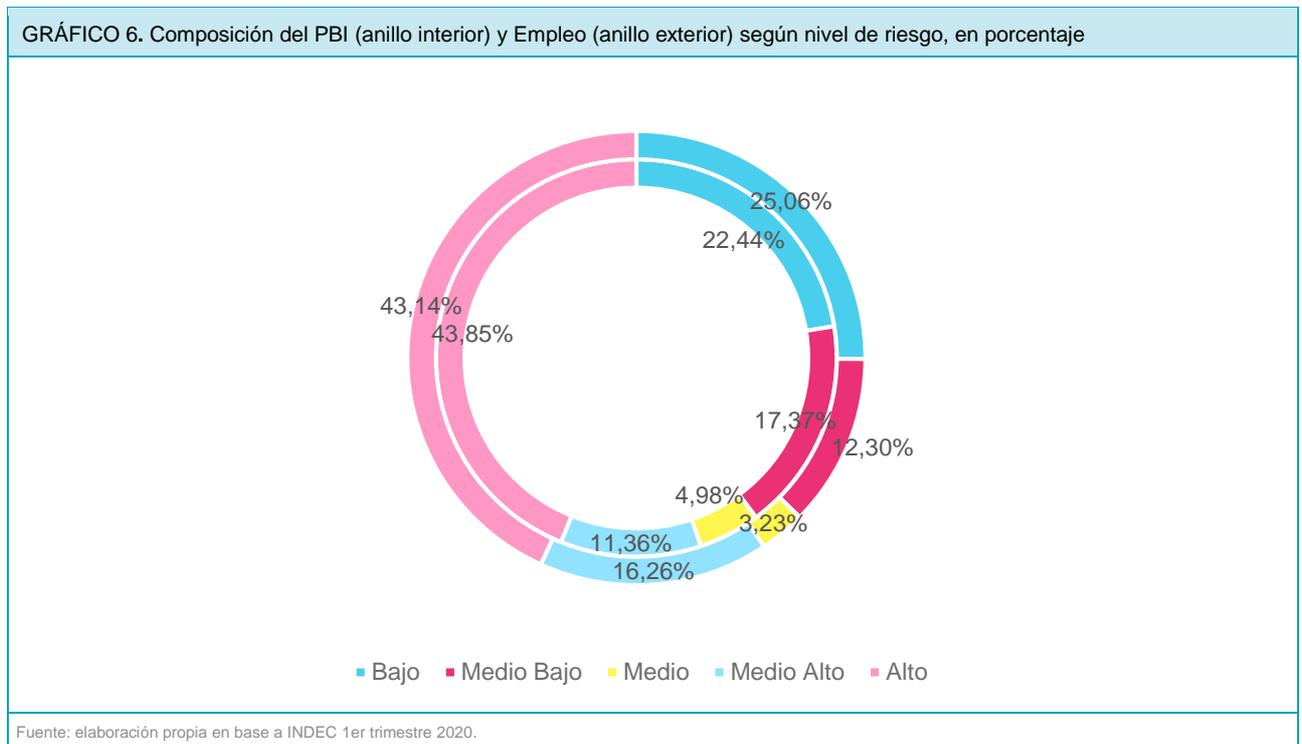
Además de los riesgos de proximidad, podemos clasificar a las actividades en base al esperado descenso de la producción como resultado tanto de las medidas sanitarias, como de la situación de empleo (empleadores y trabajadores por cuenta propia), y la proporción relativa de empleos en las pequeñas empresas. La OIT propone una clasificación de la estructura productiva en base al impacto económico-laboral que resulta tanto de la recesión económica como de las medidas de distanciamiento (OIT,

2020a, 2020^b). La **Tabla 1** aplica esta caracterización al mercado de trabajo argentino. Los sectores de criticidad más alta son los de Comercio por mayor y menor; Industrias manufactureras; Hoteles y restaurantes; y Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. En el otro extremo, los sectores de niveles bajos de criticidad son los Servicios sociales y de salud; Enseñanza, y Suministro de electricidad, gas y agua.

TABLA 1. Impacto de la crisis sobre empresas, según sectores más afectados

Alto	Medio-alto	Medio	Medio-bajo	Bajo
Transporte aéreo	Artes, entretenimiento y recreación	Actividades financieras	Correos y mensajería	Suministro de agua y saneamiento
Actividades inmobiliarias	Servicios personales; reparaciones	Información y comunicación	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Suministro de electricidad y gas
Seguros	Transporte y almacenamiento		Comercio de alimentos, bebidas, combustibles y e-commerce	Salud y servicios sociales
Alojamiento y servicios de comidas	Construcción		Manufacturas de alimentos, bebidas y medicamentos	Administración pública y defensa
Servicios de apoyo				Enseñanza
Actividades profesionales				
Trabajo doméstico				
Industria manufacturera				
Comercio y reparaciones				

Fuente: OIT (2020b).



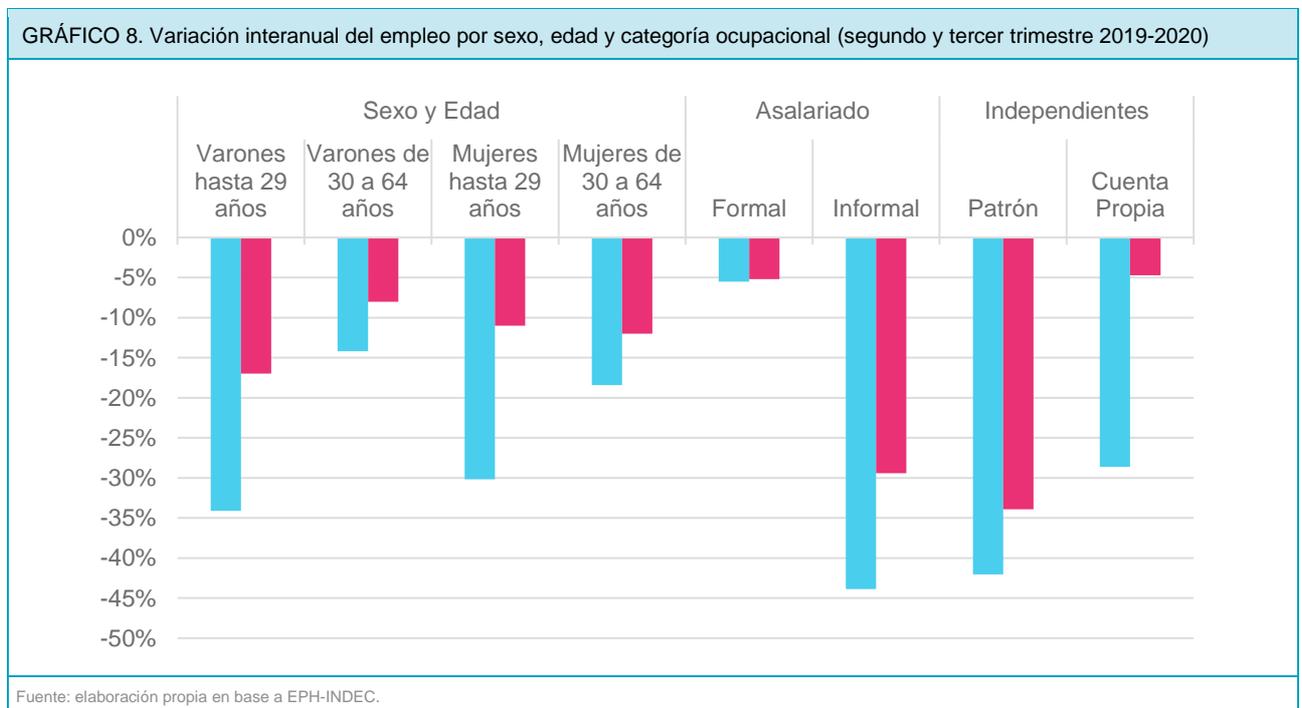
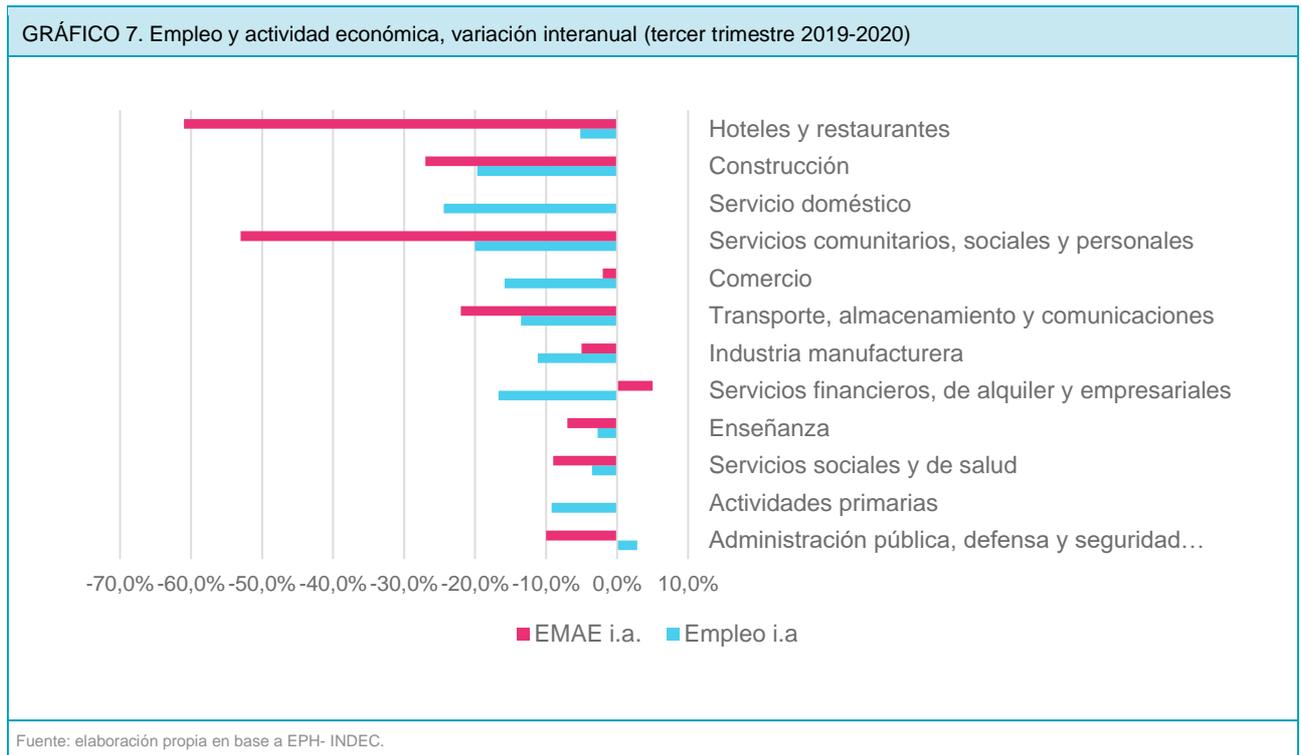
Cuando calculamos la participación sobre el producto y el empleo que tiene cada una de estas criticidades encontramos que en ambos casos los sectores de riesgo más alto representan arriba del 43% del total. Los sectores de riesgo medio alto y medio representan aproximadamente 23% del PBI y 25% del empleo, siendo lo restante clasificado como de impacto medio bajo y bajo (**Gráfico 6**).

Los datos oficiales exponen que el impacto en el segundo trimestre, la etapa de emergencia sanitaria, fue muy fuerte para la actividad como para el empleo. Las variaciones interanuales muestran una profunda de la caída del empleo y la economía; todas las actividades tuvieron caídas interanuales de actividad económica. Los sectores más golpeados fueron la construcción (-63%), los hoteles y restaurantes (-74%), y los servicios comunitarios, sociales y personales (-69%) (que incluye servicios de diversión, esparcimiento y culturales), seguidos por la industria manufacturera (-22%) y el transporte (-23%). Es interesante ver que la construcción ha sido el tercer sector más afectado, siendo que la OIT lo clasifica dentro de las actividades de riesgo medio. Esto se puede deber a que, en Argentina, el riesgo sanitario de la construcción no es necesariamente la cercanía en el puesto de trabajo sino la proximidad en el transporte, como lo analizaran previamente Albrieu y Ballesty (2020).

Los datos de la EPH del segundo trimestre del 2020 captan la etapa más crítica del impacto de la pandemia sobre el empleo. Los datos muestran un crecimiento del desempleo de 2,5 puntos porcentuales interanual, llegando a 13,1%. Esta subida moderada del desempleo hay que entenderla en el marco de una tasa de actividad que cayó 8,7 puntos porcentuales del primer al segundo trimestre, e interanualmente 9,3 puntos porcentuales. Esto implica que muchos trabajadores que perdieron su trabajo se movieron directamente a la inactividad. A su vez, la tasa de empleo cayó 9,2 puntos porcentuales en relación con el segundo trimestre de 2019, impulsada por la menor proporción de personas que pudo trabajar. Por lo tanto, si tomásemos la tasa de empleo con los niveles de actividad pre pandemia, la tasa de desempleo sería casi 30%, lo cual implica número sin precedente en el país.

Los datos del tercer trimestre 2020 muestra que la baja en la tasa de empleo, si bien significativa, se redujo a 12% interanual. Lo mismo sucede con la actividad, que redujo la baja a la mitad, -10% i.a.. La desocupación mostró una baja moderada y se encuentra en 11,7%, con un aumento interanual del 20%. Al hacer nuevamente el ejercicio de estimar la desocupación tomando en cuenta una actividad pre pandemia, la tasa de desempleo sería del 21%, 10pp menos que la estimada para el trimestre anterior.

La caída del empleo por rama de actividad ha sido heterogénea. El sector público, como es de esperar, es el que presenta mayor estabilidad. Interanualmente el empleo estatal creció 6%, mientras que el privado cayó 16%. Los sectores de mayor caída interanual fueron la construcción (20%) y el servicio doméstico (24%). En la otra punta del espectro, encontramos bajas menores al 10% en actividades primarias, servicios sociales y de salud, hoteles y restaurantes, y enseñanza (**Gráfico 7**).



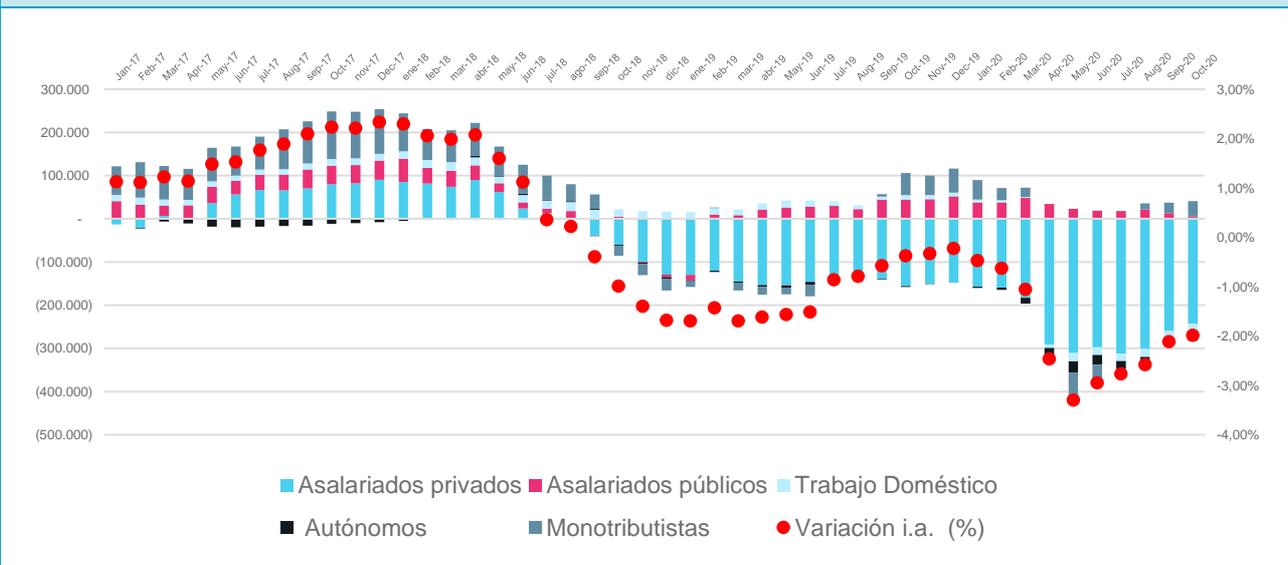
La caída en la tasa de empleo varía también por población, siendo el segundo trimestre el momento de mayor caída. Para el tercer trimestre, los varones hasta 29 años son los que muestran una mayor baja, del 17%, seguido por las mujeres de esa misma franja etaria con 11%. A su vez, la caída del empleo afectó en mayor medida a los trabajadores de menores calificaciones. Los trabajadores con primaria incompleta redujeron su empleo en 28%, mientras que los universitarios lo hicieron en 7,6%. Finalmente,

encontramos una gran variación según tipo de inserción laboral. Los asalariados formales cayeron en un 5,2% interanual, mientras que los asalariados informales cayeron 30%. Cuando vemos los independientes, la caída en los patrones fue de 33.9% y de los trabajadores por cuenta propia 4.7% (**Gráfico 8**).

Un dato clave que veremos con mayor detalle entre los asalariados formales es el aumento en la proporción de ocupados ausentes, es decir, quienes no pudieron concurrir por suspensiones, otras causas laborales y licencias. En el segundo y tercer trimestre esta categoría alcanzó el 21,1% y 10.4% de quienes estaban ocupados, cuando en iguales trimestres de 2019 esta proporción era de 2,6% y 3.3% respectivamente. En el marco de la nueva normalidad, las personas que realizaron trabajo desde su vivienda pasaron de representar el 6,5% de los ocupados en el primer trimestre a 22,0% y 21.8% de los ocupados en el segundo y tercer trimestre de 2020 (INDEC).

Al focalizar en los trabajadores registrados vemos un impacto menor del desempleo, pero similar en el comportamiento por sectores. La variación interanual muestra la mayor caída de 3,3% en mayo y la última publicada de 2% en octubre (MTEySS). El **Gráfico 9** contextualiza los números actuales mostrando un período de más amplio, desde enero 2017. Las variaciones interanuales totales del empleo registraron altas hasta junio de 2018, y desde esa fecha los números negativos son permanentes. El mercado mostró una breve recuperación en el segundo semestre de 2019, la cual se detuvo en 2020 y se retrotrajo con la crisis del COVID-19. La modalidad ocupacional que ha mostrado una caída más pronunciada ha sido la de asalariados privados, que a su vez representan el mayor número de trabajadores formales. Desde el pico en diciembre de 2017 hasta octubre 2020, la baja en puestos de asalariados formales fue de 514,000 (-9%). Los monotributistas cayeron en el primer semestre 2019 pero fueron los que mostraron una recuperación hasta marzo 2020, cuando comenzaron a mostrar nuevamente caídas interanuales. El trabajo doméstico tuvo un crecimiento en la formalización constante hasta marzo del año pasado, cuando comenzaron a mostrar números negativos. Finalmente, los asalariados públicos, salvo en un par de meses puntuales (diciembre 2018 y enero 2019), muestran interanualmente un número positivo de crecimiento de puestos de trabajo.

GRÁFICO 9. Variación interanual de puestos de trabajo registrados según modalidad ocupacional principal (2017-2020), en número de puestos y porcentaje de variación.



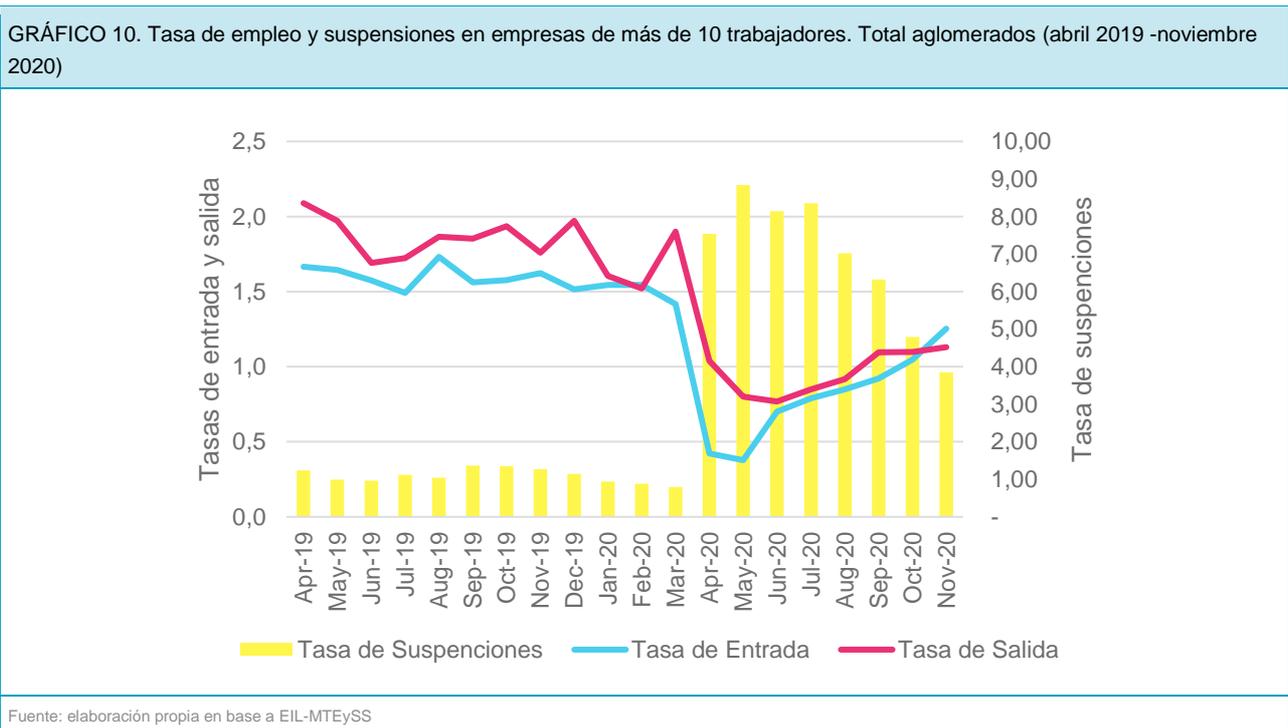
Fuente: elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

Para el mes de octubre de 2020, la caída interanual es más pronunciada en los asalariados privados (-4%) y las trabajadoras de casas particulares (-4.2%). Los autónomos (-4,3%) mostraron caídas interanuales altas en mayo, que se moderaron en junio. Finalmente, los sectores que muestran un crecimiento interanual en octubre son los asalariados públicos, de 0,2%, y los monotributistas, de 2.2%.

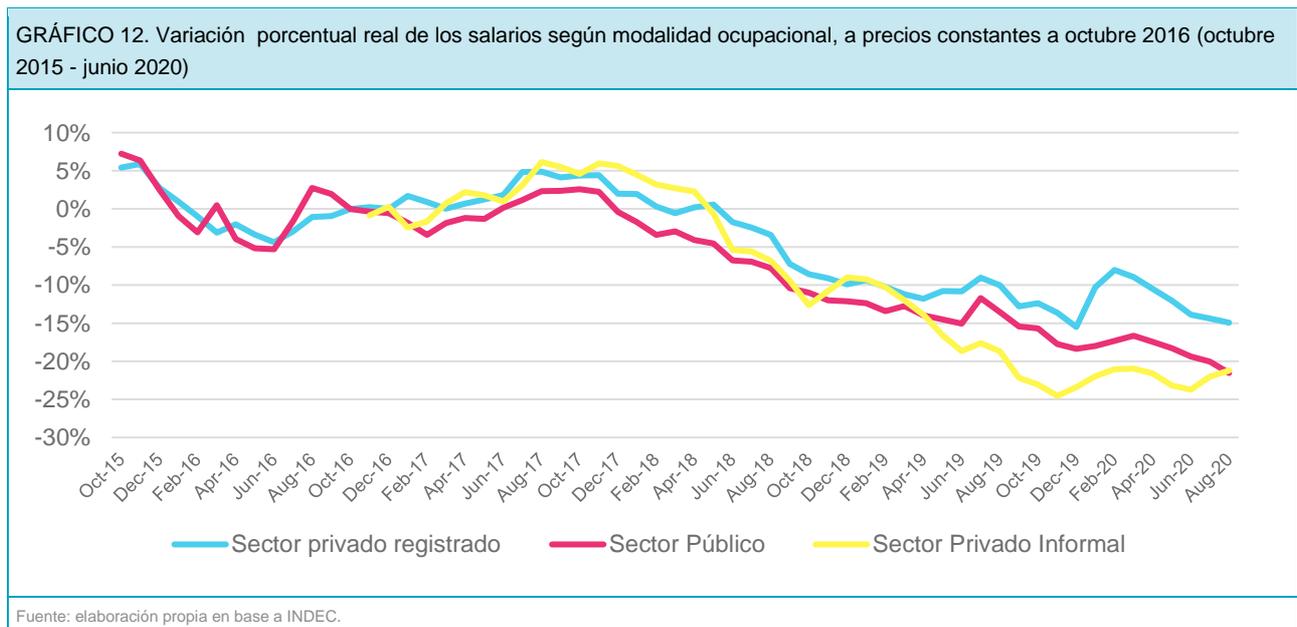
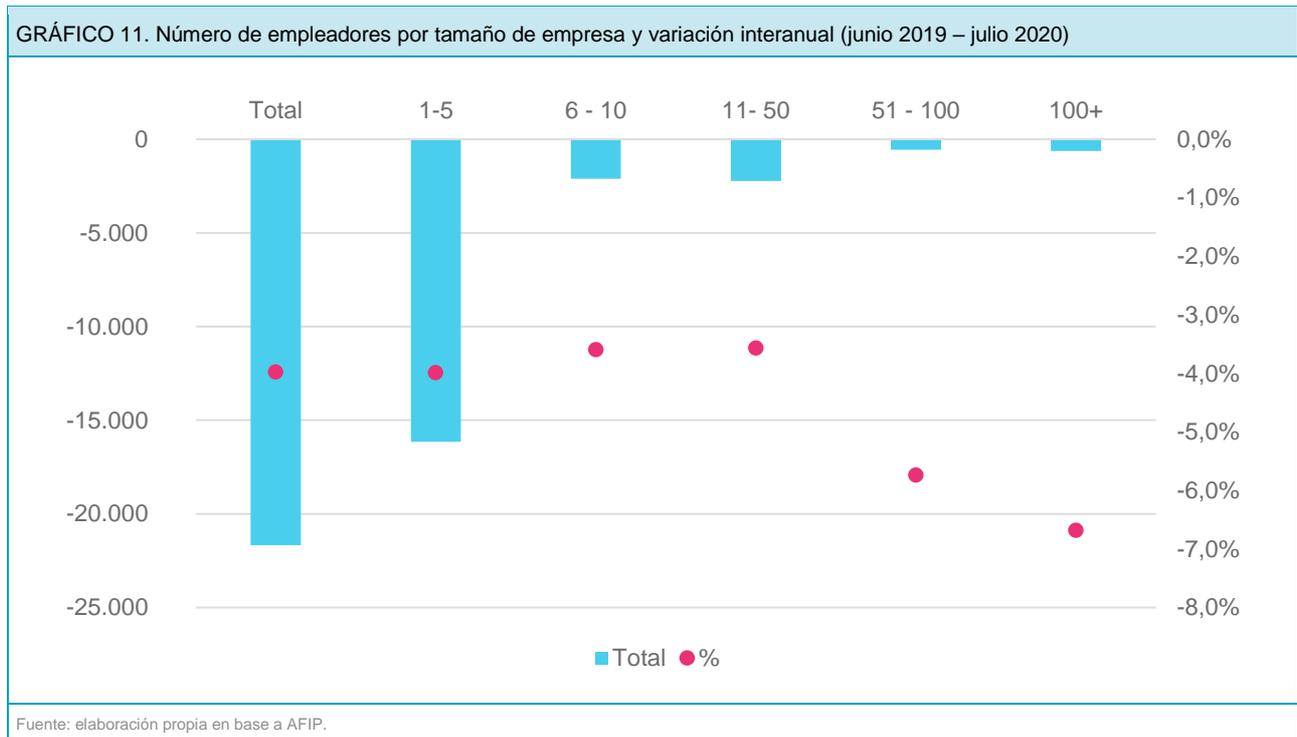
Cuando vemos la caída en términos de número de puestos de trabajo, el total interanual en octubre es de -241.200 puestos, de los cuales 243.500 fueron asalariados. Al focalizar en los puestos que se perdieron por la pandemia, usando datos desestacionalizados, la caída total del empleo formal fue de 187.100 puestos de trabajo entre febrero y octubre, la mayor parte de los cuales (185.200) se dio en los asalariados registrados.

Dos cuestiones se destacan a esta altura. Por un lado, que **el aumento en la caída del empleo no se debe a un aumento en las desvinculaciones, sino a una caída histórica en las incorporaciones.** Hay que tener en cuenta que rige en la actualidad una prohibición de los despidos y doble indemnización (Decretos N° 34/2019 y N°329/20 y modificatorios). Como muestra el **Gráfico 10**, en mayo la tasa de salida fue de 0,8% y la de entrada 0,4%. Recién en el mes de noviembre la estimación muestra que la tasa de entrada superó a la de salida por 0.2. La implicancia que tiene esto es que el mercado laboral formal está parado, y esa falta de dinamismo deriva en una lenta pero constante caída del empleo. En segundo lugar, las barreras a las desvinculaciones de trabajadores formales derivaron en la utilización de mecanismos alternativos a la desvinculación. Los datos muestran un aumento significativo en la tasa de suspensiones que llegó a 8,84 en mayo y bajó hasta 3,85 en noviembre (**Gráfico 10**).

Es interesante también ver la variación en el número de empleadores, según tamaño, para el mes de junio 2020. Ese mes la AFIP registró un total de 523.706 empleadores, de los cuales gran parte declaraba tener menos de 5 trabajadores (74%), seguido por los de entre 6 y 10 (11%), 11 y 50 (11%), 51 y 100 (2%), y más de 100 (2%). La caída interanual del número de empleadores fue de 21.673, lo que implica una baja del 4%. Si vemos cuánto de esa baja corresponde al período marzo - junio, encontramos que el número de empleadores bajó en cerca de 15.000 (-3%), en términos estacionalizados.



Al mirar el detalle del **Gráfico 11** vemos que, en totales, la concentración de la caída interanual se dio en mayor medida entre las micro empresas, (-16.000 empleadores) lo que representa un 75% del total de bajas. Del total de bajas restantes, un 9,7% corresponde a las empresas de hasta 10 trabajadores (2.100 empleadores), un 10% a las empresas entre 11 y 50 (-2.200 empleadores), y casi un 3% a las empresas restantes hasta 100 (-560 empleadores) y mayores de 100 trabajadores (-600 empleadores).



Otro aspecto crítico del contexto es la caída del ingreso de las y los trabajadores. La caída del poder de compra de los salarios viene desde 2018, y se debe principalmente a la sostenida inflación que arrastra Argentina y la menor actualización salarial. En agosto, la inflación punta a punta llegó a 41%, mientras que los salarios de privados subieron en promedio 33%, los públicos 28% y los informales 36%. El **Gráfico 12** muestra que los salarios reales han bajado respecto al salario base de octubre de 2016. Los asalariados privados tuvieron una caída acumulada del 15%, seguido por los trabajadores públicos (-21%) y los salarios de trabajadores privados informales (-20%). La baja es aún más dramática si tomamos los datos desde octubre de 2015, cuando comienza la serie publicada por el INDEC. En ese caso, la caída de privados formales y públicos fue de 20% y 29% respectivamente.

A nivel producto, el impacto económico también muestra heterogeneidad en la caída, pero con la casi totalidad de los sectores mostrando bajas interanuales. La caída de la actividad económica en el segundo trimestre afectó fuertemente a sectores tan variados como la construcción (-63%), hoteles y restaurantes (-74%), la industria (-22%) y el comercio (-16%). Estos sectores tienen, además de un impacto en el producto, una gran importancia respecto del empleo (INDEC).

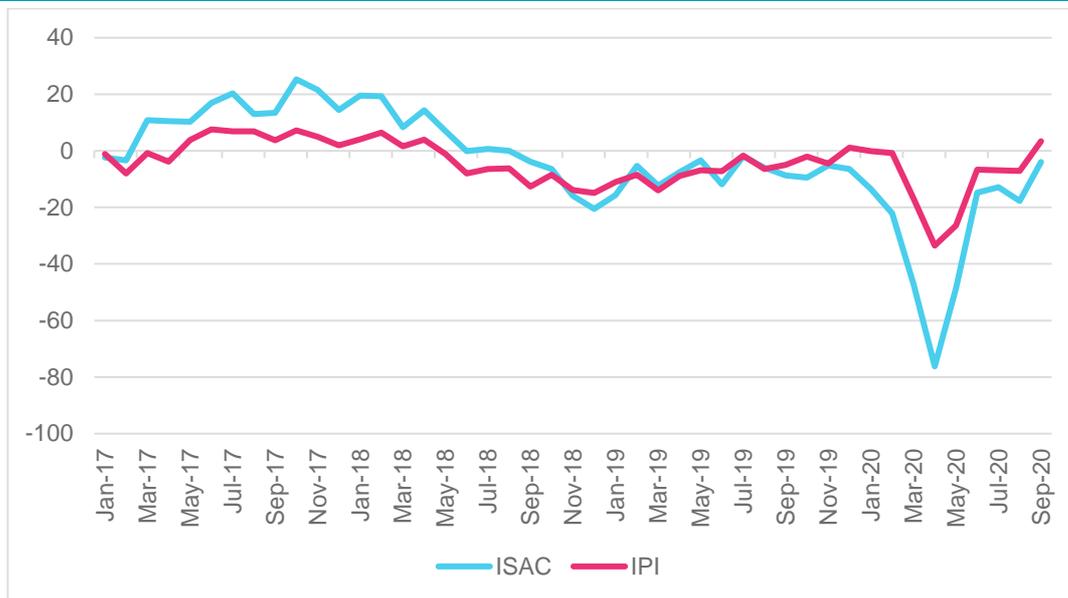
La industria representa 13% del mercado laboral, aproximadamente 2,5 millones de trabajadores, y un 16% del PBI. Según un informe de la Unión Industrial Argentina, en abril el 44% de las empresas industriales no tenían liquidez para pagar el 50% de los salarios (un 12,3% no pudo pagar la nómina), el 38% no pudo pagar servicios públicos, el 48% no pudo pagar a sus proveedores, y el 57% no pagó los impuestos (UIA, 2020).

El Índice de Producción Industrial (IPI) del INDEC, que mide la evolución de la actividad productiva del sector, mostró una caída interanual en abril de 33,5%, pero en septiembre muestra un crecimiento de 3,4% (**Gráfico 13**). Los rubros que todavía muestran caídas pronunciadas en septiembre fueron los textiles (-19,2%), las naftas (-26,9%) y equipos de transporte (-31,7%), mientras que la mayoría muestra crecimiento interanual. Esta caída y comienzo de reactivación en la producción también se vio reflejada en el uso de la capacidad instalada, esto es, la proporción utilizada de la capacidad productiva del sector industrial en el país, que se encontraba en 53,3% en julio y subió a 60,8% en septiembre.

Por el lado de la construcción, el Indicador Sintético de la Construcción (ISAC), que capta la evolución del sector tomando como referencia los consumos de insumos clave (el cemento, el asfalto, el hierro, etc.) mostró una caída histórica para el mes de abril de 73,2% interanual, y luego una recuperación hacia el mes de junio (**Gráfico 13**). En la actualidad, el índice muestra una caída interanual del 3,4%, lo cual habla del comienzo de la recuperación del sector luego de la etapa más restrictiva del ASPO.

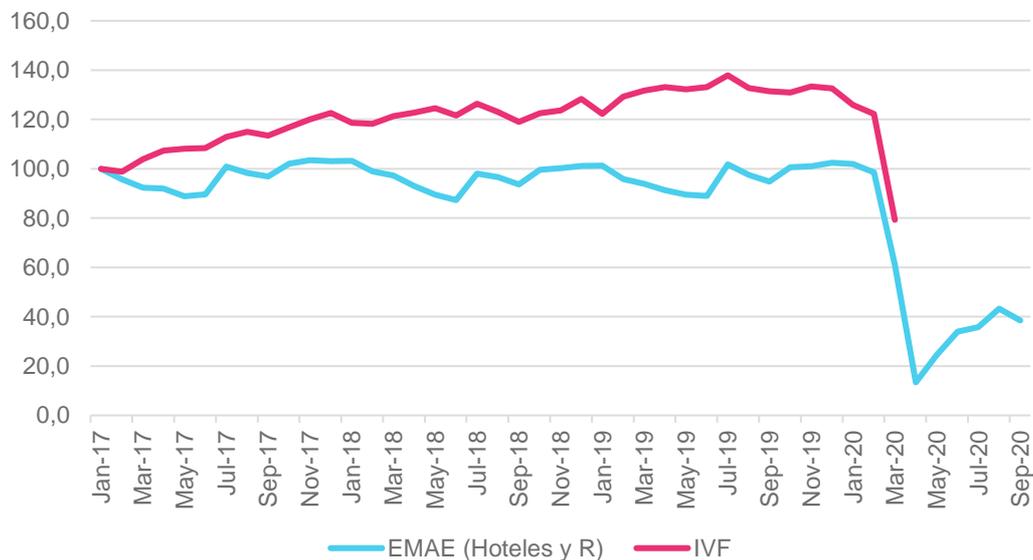
Sin embargo, una encuesta de la Cámara Argentina de la Construcción de septiembre 2020 muestra una baja tanto de los proyectos públicos como de los privados. El 78% de las empresas constructoras no tuvieron ninguna adjudicación de obra pública en agosto, mientras que el 76% no tuvo adjudicación de obras privadas. De cara a los próximos meses, en base a lo presupuestado, el 60% de las empresas encuestadas estimaba que su facturación sería 50% o menor a lo esperado para los próximos 6 meses. En términos de empleo, el 21% de las empresas de construcción suspendieron personal, y el 50% estimaba que las suspensiones seguirán en los próximos meses (CAC 2020).

GRÁFICO 13. Indicador sintético de la construcción (ISAC) e Índice de producción industrial (IPI), variación interanual (enero 2017-septiembre 2020)



Fuente: INDEC.

GRÁFICO 14. Variación Interanual del EMAE para hoteles y restaurantes y del Índice de Volumen Físico de la CABA (enero 2017-septiembre 2020)



Fuente: INDEC y DGEC-GCBA.

El sector gastronómico, en conjunto con el sector hotelero, han sido de los sectores que mayor impacto han sufrido por el ASPO y la pandemia. El cierre de restaurantes y las limitantes históricas al turismo nacional e internacional han puesto a estas industrias frente a un escenario jamás visto. Hoteles y restaurantes representa cerca del 4% del empleo total y 11% del empleo registrado, unos 321.000 puestos de trabajo, lo cual muestra la criticidad de su situación.

Los datos del Estimador mensual de actividad económica (EMAE) del INDEC para Hoteles y Restaurantes, estiman una caída interanual en abril de 86.6%, recuperándose mínimamente y finalizando en -61.5% en el mes de septiembre (**Gráfico 14**). En términos de empleo, la caída interanual del segundo semestre llegó al 43,1%.

Para poner el foco en el sector gastronómico, podemos utilizar como referencia el Índice de Volumen Físico de restaurantes de la Ciudad de Buenos Aires. Este indicador dejó de ser medido desde abril de 2020 bajo la justificación de "que no corresponde presentar debido a la naturaleza de la situación sanitaria con el COVID-19 y el cierre de establecimientos según Decreto DNU 297/2020" (DGEC-GCBA). El último dato, de marzo 2020, que captó solamente medio mes de ASPO tuvo una caída interanual de 40%. Si comparamos con la evolución del EMAE (**Gráfico 14**), podemos asumir una caída aún mayor para el mes de abril, y un comienzo de recuperación paulatino a partir del tercer trimestre 2020.

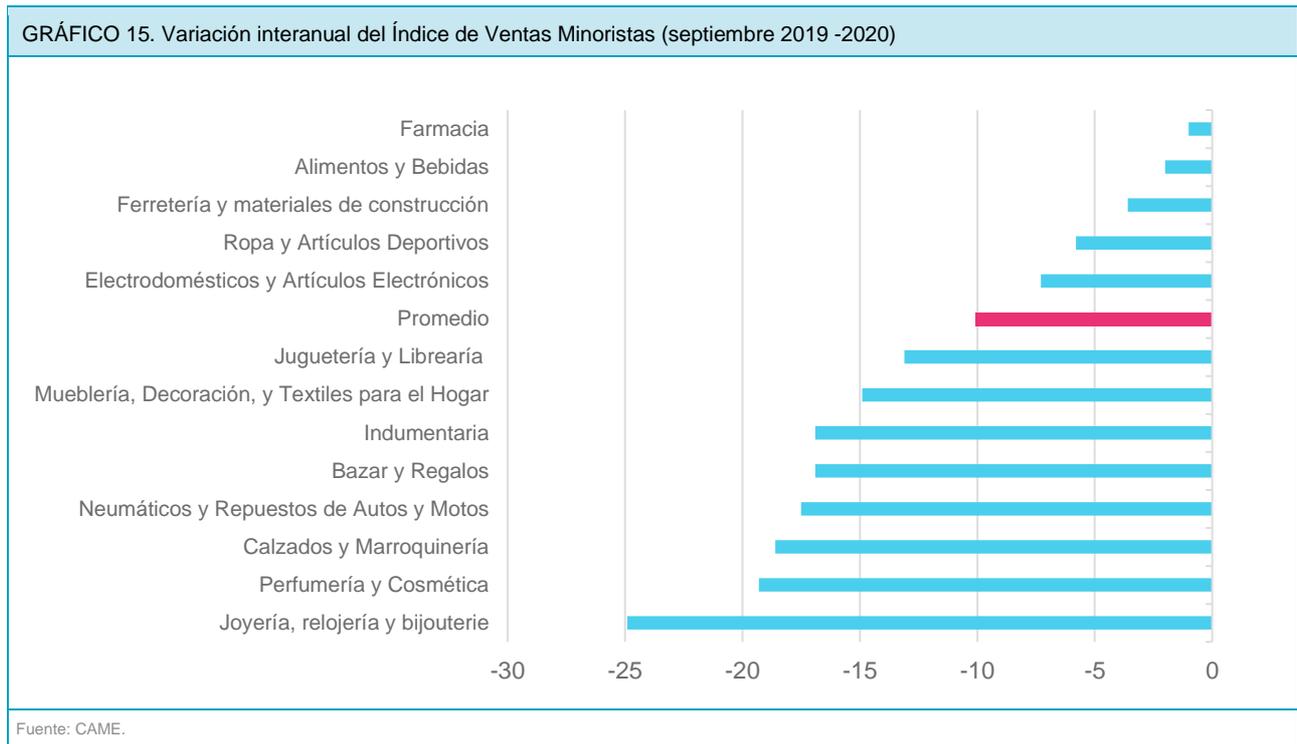
Finalmente, el comercio, tanto mayorista como minorista, mostró una caída interanual de la actividad de casi 29% en abril, y una recuperación en los meses siguientes, llegando a una suba de casi 6% en septiembre. Esto tuvo implicancias para el empleo, que mostró una baja del 26% interanual en el segundo trimestre del año, teniendo los trabajadores registrados una caída interanual en agosto de 2,9%, aproximadamente 32.000 puestos formales (INDEC; MTEySS).

La Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) publicó en su informe de septiembre las cantidades vendidas por los comercios minoristas Pyme, que mostraron una caída interanual de 10,1%, acumulando en lo que va del año un descenso de 27,9% (**Gráfico 15**). Reflejando la "nueva normalidad", en los locales a la calle las cantidades vendidas cayeron 13,7% interanual, mientras que el comercio online creció 21%. El rubro con menor caída interanual fue Farmacias (-1,1%), seguido por Alimentos y bebidas (-2%). El sector de mayor derrumbe anual fue Relojería, joyerías y bijouterie con una baja interanual de 25,9%, ya que gran parte de sus ventas responde a compras espontáneas de transeúntes. Un dato a tener en cuenta es que sólo se relevaron comercios abiertos, es decir, se excluyeron aquellos que cerraron definitiva o transitoriamente (CAME).

El país enfrenta un enorme desafío de cara al futuro. Los datos de situación de la producción y del mercado laboral a inicios de 2020 y la profundización de la crisis generada por el COVID muestran un escenario social y económico preocupante. La caída del empleo y la actividad, especialmente del mundo informal, deriva en una recesión económica y un aumento de la pobreza.

A diferencia de la salida de la última crisis profunda, la de 2001/2, el contexto macro plantea un escenario distinto. La salida de la crisis de inicio del siglo estuvo motorizada por cuatro variables: un tipo de cambio alto, una inflación controlada, altos precios de *commodities* y un nivel de gasto público inicial bajo. En la actualidad, ninguno de esos motores presenta el potencial que tuvieron en ese momento, con un dólar restringido, una inflación alta, con precios de *commodities* menores (aunque en aumento) y con un nivel de gasto público alto.

Frente a este panorama, es necesario pensar una batería de acciones para favorecer una recuperación. Para ello, podemos mirar a los antecedentes nacionales y globales de políticas para la recuperación post crisis económicas. La próxima sección repasa las líneas de acción globales que se utilizaron para la salida de la crisis internacional 2008/09, para luego mirar la historia de políticas de reactivación en Argentina.



Políticas de reactivación del mercado laboral

Políticas para el mercado de trabajo, antecedentes internacionales

La crisis económica actual ha iniciado un nuevo período de recesión a nivel global. Es posible extraer de crisis internacionales anteriores evidencia de qué políticas funcionan para lograr el crecimiento de la economía y del empleo. Esta sección busca sintetizar los múltiples análisis hechos sobre reactivación económica y laboral para identificar aquellas líneas de acción que han resultado ser más efectivas. Sistematizando las experiencias en el mundo en general, y de nuestra región en particular, es posible informar a las decisiones de políticas públicas que se están diagramando en la actualidad frente a la crisis generada por el COVID-19.

Una primera gran conclusión de los antecedentes de salida de crisis es que aquellos países con políticas fuertes de estímulo macroeconómico y de mercado de trabajo lograron evitar una mayor recesión. Por lo tanto, los países deben ser activos frente a las crisis económicas, dentro de los márgenes de acción que su capacidad técnica y financiera se los permita (ILO, 2014). Una segunda conclusión es que aquellos países que se apoyan en el diálogo para diseñar la respuesta frente a la caída de la actividad pueden formular un conjunto de políticas más eficaces y con mayor rapidez (Islam and Verick, 2010). En tercer lugar, la diversidad en la eficacia de la implementación también responde a las condiciones iniciales de los países, como la situación macroeconómica, la fuerza del mercado de trabajo y el espacio fiscal del gobierno.

A los fines de mapear las políticas de reactivación del mercado laboral, utilizaremos los antecedentes de la crisis económica internacional de 2008/9, ya que son una referencia cercana a la hora de pensar el futuro que le espera a la economía global, más allá de las características excepcionales que posee la crisis del COVID-19. La **Tabla 2** resume las políticas públicas utilizadas para la recuperación y el sostenimiento del empleo, así como las acciones que se están llevando a cabo en la actualidad en América Latina en base a estudios que han relevado y sistematizado dichas acciones (Islam & Verick, 2010; OIT / IIEL 2011; ILO & WB 2012; ILO 2014; CEPAL 2020).

TABLA 2. Principales políticas para la recuperación y sostenimiento del empleo post crisis 2008/9 y actual.						
	Política fiscal	Política monetaria	Política sectorial	Demanda de trabajo	Oferta de trabajo	Protección social
Países de ingreso alto (2008/9)	Reducción de impuestos	Expansión cuantitativa	Sector financiero	Subsidios laborales y arreglos "work-sharing"	Capacitaciones a juventud y personas desempleadas	Beneficios de desempleo
Países de ingreso medio-bajo (2008/9)	Aumento del gasto	Reducción de tasas de interés	Agricultura y manufactura	Programas de empleo público	Servicios públicos de empleo	Transferencias en efectivo o en especie
América Latina en COVID (2020)	Aumentos del gasto	Aumento de liquidez y acceso al crédito	Poco utilizada, se priorizó principalmente el sector sanitario	Subsidios laborales y transferencias a informales		Aumento de transferencias existentes

Fuente: elaboración propia en base a ILO & WB (2012); CEPAL (2020).

La primera gran división de las políticas implementadas en el pasado se da entre países de ingresos altos e ingresos medio-bajos. Esta diferencia nace de la disponibilidad de recursos económicos y financieros diferentes, además de las problemáticas productivas distintas generadas por la crisis global en cada contexto. El abanico de políticas es luego clasificado en seis grupos: política fiscal, política monetaria, política sectorial, demanda de trabajo, oferta de trabajo y protección social.

La **política fiscal** fue utilizada de manera anticíclica por la mayoría de los países como principal política macroeconómica, independientemente de su nivel de ingreso. Sin embargo, mientras que los países de altos ingresos utilizaron en mayor medida una reducción de los impuestos, los países de ingresos medios-bajos optaron primeramente por aumentar el gasto. Sólo algunas excepciones utilizaron la vía de la austeridad para paliar la crisis (como por ejemplo Polonia y Rumanía) (ILO & WB, 2012).

En el caso de la **política monetaria**, se utilizó en combinación con la política fiscal para lograr un efecto anticíclico. Se implementaron tanto instrumentos convencionales como no convencionales. Entre los primeros encontramos la fijación de la tasa de interés, la fijación de los tipos de cambio y la ampliación del crédito. Entre los segundos, encontramos la facilitación del crédito, la expansión cuantitativa (recompra de bonos) y el apoyo a instituciones financieras específicas. Mientras que en los países de alto ingreso se optó por políticas no convencionales para impulsar la liquidez y mejorar el acceso al crédito (principalmente mediante expansión cuantitativa), en los países de ingreso medio-bajo se optó por la disminución de la tasa de interés (ILO & WB, 2012).

Actualmente, con el objetivo de reducir la destrucción de capacidades y sostener la estructura productiva, las políticas más frecuentes para impulsar la liquidez y mejorar el acceso al crédito en América Latina fueron la postergación de pagos y renegociaciones, y las garantías y flexibilización de condiciones para acceder a créditos. En la amplia mayoría de los casos, el horizonte temporal de las medidas para proveer liquidez fue de corto plazo, menores a 3 meses (CEPAL, 2020).

En lo que respecta a **políticas sectoriales**, la mayoría de los países en 2008/9 apoyaron las exportaciones, luego la agricultura, la industria manufacturera, la construcción, las finanzas y, por último, la infraestructura de comunicaciones y servicios público. Los países de ingreso alto priorizaron políticas sectoriales para sostener el sector financiero, al cual le destinaron la mayor parte del presupuesto (se explica en su mayoría por los rescates a entidades financieras). Los países de ingreso medio-bajo destinaron el mayor esfuerzo a la manufactura y la agricultura (ILO & WB, 2012).

En América Latina el principal impacto fiscal de la crisis se hizo evidente vía balance comercial como resultado de la caída en el precio internacional de las *commodities*, luego del boom de los años anteriores. En consecuencia, muchos de estos países utilizaron también políticas comerciales como restricciones a las importaciones. Actualmente, los países latinoamericanos han lanzado paquetes de medidas para paliar la crisis, y la mayoría puso el foco en la producción interna de insumos para la emergencia sanitaria (CEPAL, 2020).

Cuando miramos las **políticas de empleo** post crisis 2008/9, vemos que el foco estuvo puesto en potenciar la demanda laboral. Las principales políticas a nivel internacional se basaron en otorgar apoyo a pequeñas y medianas empresas, garantizar y mejorar el acceso al crédito, aumentar los subsidios laborales y potenciar programas públicos de empleo. También se extendieron esquemas de “*work-sharing*” temporarios como otra solución de emergencia para sostener el empleo. Estas políticas se popularizaron en los países de ingresos altos luego de la experiencia de la reducción de la semana laboral en Alemania conocida como *Kurzarbeit*. Se caracterizan por una

reducción de horas trabajadas; una reducción de ingresos; implementación de suplementos salariales para amortizar la caída en los ingresos; límites temporales claros; y coordinación con actividades de capacitación (para mayor detalle, ver Reisenbichler & Morgan, 2012). En el corto plazo y para proteger el empleo, este tipo de esquemas de trabajo compartido puede proteger puestos en los sectores más afectados por la crisis, generando acuerdos entre empresas y trabajadores para mantener el personal a cambio de reducción de horas, ingresos o vacaciones. En el mediano plazo, puede operar como mecanismo para la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial que incluya a un mayor volumen de población desempleada.

Mientras que los países de ingreso alto destinaron la mayor parte del presupuesto a la mejora del crédito, la creación directa de empleo y subsidios salariales, en los de ingreso medio-bajo el principal esfuerzo lo ocupó la creación directa de empleo, seguido por los subsidios salariales y la mejora del crédito. Los subsidios salariales buscaron reducir los costos para el empleador mediante transferencias, reducciones a las contribuciones o exenciones impositivas con el objetivo de mantener o aumentar el nivel de empleo (OIT/IIEL, 2011). En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina optaron por los subsidios salariales y cancelación de contribuciones para hacer frente a la crisis (CEPAL, 2020). En el corto plazo, proteger el empleo mediante subsidios puede ser una herramienta útil y poderosa. Sin embargo, al estar focalizados en trabajadores asalariados privados, suelen ser regresivos (ver Robalino & Banerji, 2009). Algunos países, entre ellos Argentina, incluyeron medidas como reducción de jornadas para impedir los despidos en sectores particularmente afectados por la crisis (CEPAL, 2020).

La creación directa de empleos a través del sector público o proyectos financiados públicamente como programas de infraestructura son otra herramienta utilizada para enfrentar crisis como la actual. Los programas de creación de empleo para trabajadores de bajos ingresos y/o no calificados son bastante comunes en países de ingreso bajo-medio y se demostró que fueron una herramienta importante para mitigar los impactos de la crisis financiera 2008 (ILO & WB, 2012). En el corto plazo el efecto es positivo, pero si son empleos temporarios en el largo plazo el impacto es insignificante.

Otro aspecto de las políticas de empleo es el aumento de la empleabilidad de las poblaciones desocupadas. Las capacitaciones y servicios públicos de empleo (ej. oficinas de empleo), se han implementado en crisis anteriores y es necesario potenciarlas en la crisis actual. En 2008/9, los países de mayores ingresos priorizaron los programas de capacitación focalizados en los desempleados, la juventud y trabajadores que podrían ser despedidos. En muchos casos estaban asociados a los arreglos de trabajo compartido (*work-sharing*). En cambio, en los países de ingresos medios-bajos se priorizaron los servicios de empleo público, seguido de capacitación para desempleados y empleados, y muy poco presupuesto para capacitación a la juventud (ILO & WB, 2012). En el marco de la multiplicidad de programas de contención social, es recomendable condicionar las transferencias a informales y desempleados a la participación en programas de capacitación (*cash for training*), que deben apoyarse sobre la estructura ya existente para favorecer la implementación (BID 2020).

Finalmente, la mayoría de los países de altos ingresos respondieron al aumento en las búsquedas laborales mejorando la cantidad y la calidad de los equipos de los servicios públicos de empleo. En algunos de estos países también se expandieron los servicios privados de empleo y se aumentó el financiamiento a programas de empleo tradicionales (como consejerías de carrera, orientación vocacional y capacitaciones). Sin embargo, el número estimado de beneficiarios de los servicios de empleo se mantuvo bajo (ILO y WB 2012). Los servicios de empleo público requieren un desarrollo de largo plazo, en el cual se construye confianza y habitualidad entre las empresas y el Estado. Por lo tanto, en el mediano plazo se recomienda aumentar la

información y diálogo entre empresas y trabajadores en los servicios públicos de empleo ya presentes en el territorio (BID, 2020).

En lo que respecta a la **protección social**, la amplia mayoría de los países expandieron sus sistemas de seguridad social, principalmente mediante modificaciones a programas existentes. Una clave del éxito de las respuestas en materia de políticas depende de la velocidad y sostenimiento en el tiempo. Es por esto que países donde ya existían programas laborales y sociales eficaces, que operaban como estabilizadores automáticos, contaron con mayor capacidad de reacción (OIT /IIEL, 2011).

Los seguros por desempleo fueron la opción principal de los países de ingresos altos, que cuentan con una mayor proporción de la población en la formalidad, aumentando tanto la duración como el nivel de los beneficios, principalmente en Europa y Asia Central. En países de ingresos medio-bajos, dada la mayor informalidad, el impacto de los seguros por desempleo es menor. En esos casos se optó por expandir las transferencias de dinero, subsidiar a los alimentos y generar empleo público (CEPAL, 2020). En lo inmediato y frente a la emergencia, lo más eficiente es reforzar los sistemas de transferencias existentes y expandir la cobertura a los nuevos desempleados e informales.

Finalmente, en países de altos ingresos se observaron cambios en los marcos regulatorios del empleo y el fortalecimiento de espacios de diálogo preexistente que facilitó la salida (ver el caso de Alemania en Reisenbichler & Morgan, 2012). La existencia de espacios de diálogo institucionalizado es una de las variables clave que explica el éxito de la intervención del estado en la arena económica y laboral, ya que es a través del diálogo que se pueden diseñar respuestas eficaces (Islam & Verich, 2010).

La respuesta a la crisis en Argentina

La Argentina enfrentó la crisis internacional de 2008/9 pocos años después de la profunda crisis de 2001. La crisis afectó al país a través de dos canales, el comercial y el financiero. En términos de empleo, la buena performance desde 2003 ayudó a minimizar el impacto, sumado a las políticas activas del mercado de trabajo. Los programas existentes permitieron expandir la cobertura para sostener ingresos y mejorar la empleabilidad, complementando las prestaciones monetarias (OIT & MTEySS, 2012).

La salida de la crisis se reflejó en la recuperación económica de 2010 y 2011. Esta fue acompañada por una ampliación de la protección social mediante la Asignación Universal por Hijo (AUH) y políticas para el sostenimiento y creación de empleo, como la ampliación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y una reducción temporal de contribuciones patronales (Bertranou, 2013). Es para destacar, sin embargo, que el empleo público entre 2007 y 2013 representó el 39% del incremento total de puestos de trabajo (Beccaria & Maurizio, 2017).

La reducción de contribuciones patronales para las nuevas contrataciones fue utilizada por 85.000 empresas en 2009, concentradas en cinco sectores: 23% actividades empresariales (principalmente las de trabajo eventual), 21% comercio, 13% industria manufacturera, 12% construcción, y 7% hoteles y restaurantes. Según evaluaciones del Ministerio de Trabajo, el crecimiento neto del empleo fue, en promedio, 8,5% más elevado en las empresas que utilizaron la política respecto de aquellas que no lo utilizaron. Si bien el impacto positivo fue generalizado entre tamaño de empresas y sectores, los impactos más fuertes se observaron en las empresas más pequeñas y en los sectores agropecuarios, de construcción, comercio, y la industria alimenticia, que son aquellos con mayor movilidad laboral (OIT & MTEySS, 2012).

Los impactos sobre el nivel de empleo y el nivel de ingresos de las políticas de empleo son, en promedio, moderadamente positivos. Las políticas que mejor rendimiento tienen son las de subsidios salariales y apoyo a trabajadores independientes, seguidas por las capacitaciones. En cuanto a los ingresos de los beneficiarios, las políticas que más rinden son nuevamente los subsidios salariales y el apoyo a trabajadores independientes, mientras que los servicios de empleo tienen efecto nulo (Levy Yeyati, Sartorio & Montané 2019).

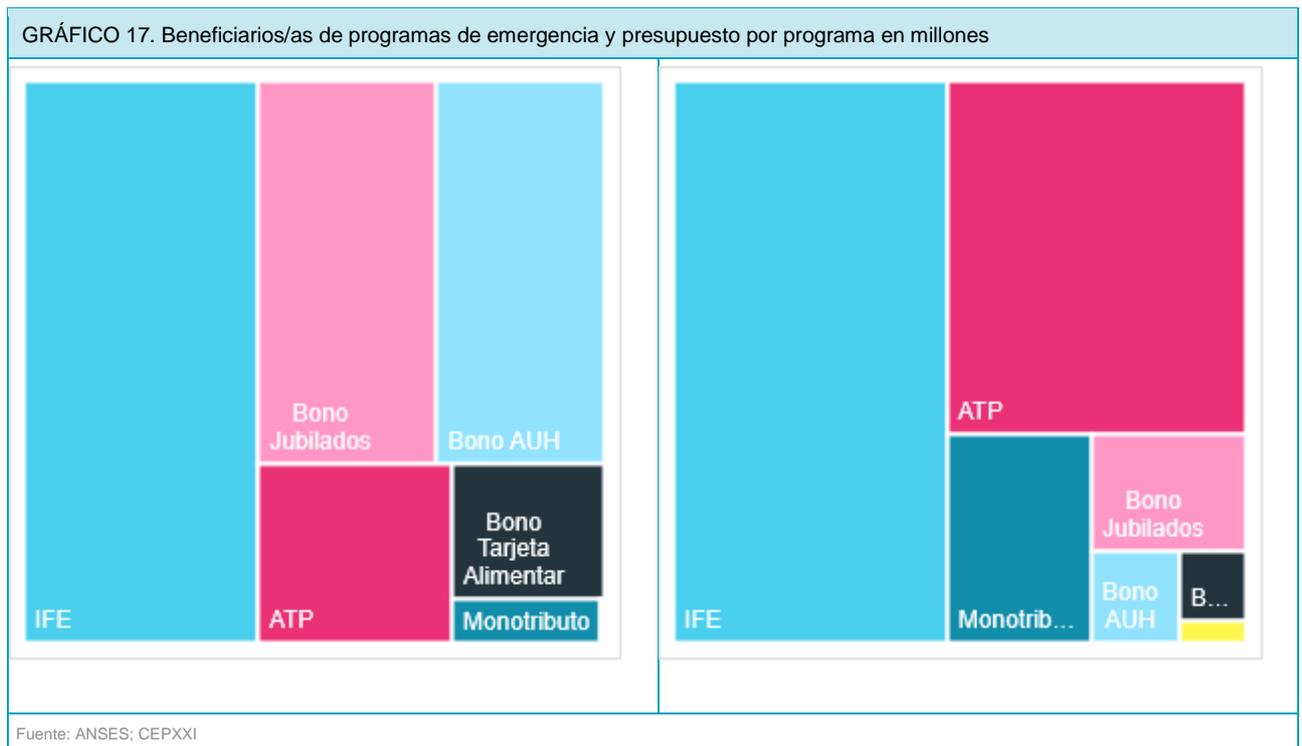
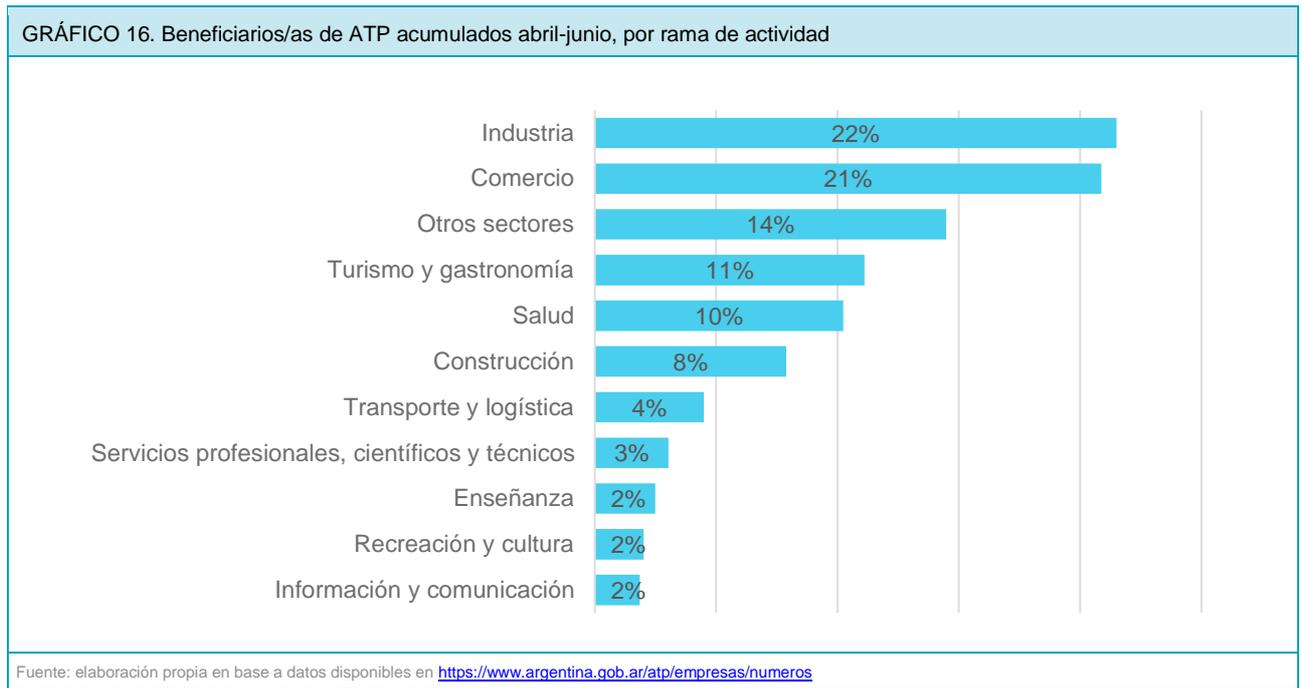
En el contexto de la pandemia actual, el gobierno nacional desplegó una serie de programas para contener el impacto sobre el empleo y la pobreza. Dada la estructura con alta informalidad del país, los beneficios apuntaron a cubrir tanto trabajadores registrados como no registrados, así como poblaciones vulnerables que no participan del mercado laboral.

Primeramente, en marzo de este año, se otorgó un bono de hasta \$3.000 para jubiladas/os y pensionadas/os que cobraban un único haber previsional mínimo. Ese mismo mes se duplicó el monto de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y más tarde se dio un bono de entre \$4.000 y \$6.000 a los beneficiarios del programa Tarjeta Alimentar. El total de beneficios pagados a través de estos medios fue de aproximadamente 10,3 millones (ANSES).

La cobertura de las personas fuera del mercado laboral se incrementó a partir de abril con la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Este programa estableció un monto de \$10.000 en cada liquidación para trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías, a los que se sumaron beneficiarios del PROGRESAR, trabajadoras de casas particulares y desempleados. El monto representó casi 60% de un salario mínimo vital móvil y apuntaba a reducir el impacto de la caída de la actividad en los ingresos familiares. Hasta la fecha se han realizado 3 pagos del IFE, beneficiando en cada uno a 8,8 millones de personas e implicando un gasto de 0,33% del PBI en cada liquidación. Al momento de publicar este documento, el gobierno no había aprobado la liquidación de un cuarto pago de IFE.

Respecto de los trabajadores formales, en primer lugar, se aprobó un aumento del seguro por desempleo. El valor se elevó a \$10.000 y benefició a unos 12.000 trabajadores formales desocupados. En segundo lugar, se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) para asistir a las empresas en el pago de salarios. Al momento de escribir estas líneas, se han aprobado 6 pagos de ATP, con montos que van del 0,28% a 0,14% del PBI según la cobertura, que llegó a un pico de 2,3 millones en abril. A los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo vital y móvil la ATP le cubre el 100%. Aquí se encuentra aproximadamente el 15% de los beneficiarios. A quienes ganan entre uno y dos salarios mínimo, la ATP le cubre el monto de un salario mínimo (\$16.875). En este grupo se encuentra alrededor del 28% de los beneficiarios. En tercer lugar, a quienes ganan entre dos y cuatro salarios mínimos el programa le cubre exactamente el 50% del salario. Aproximadamente el 42% de los beneficiarios se encuentra en este grupo. Finalmente, aquellos que ganan más de cuatro salarios mínimos, el programa le cubre un máximo de \$33.750. Cerca del 15% de los beneficiarios se encuentra en esta categoría (ANSES).

En términos de número de empresas, se incluyeron 255.000 empresas en el primer pago del ATP, 253.000 en el segundo y 220.000 en el tercero. Como hubo cierta rotación de empresas beneficiarias, en total hubo 328.000 empresas que ingresaron en al menos una ATP en los primeros tres pagos. El **Gráfico 16** muestra la distribución del acumulado de beneficiarios del ATP por sector. La gran mayoría de los beneficios fueron para trabajadores de Comercio y de Industria, con 21% y 22% respectivamente, seguido de Turismo y Gastronomía (11%) y Salud (10%), mientras que los sectores restantes representan el 36% del total de beneficios.



Cuando vemos al total de beneficios de emergencia liquidados por el gobierno, incluyendo bonos, IFE y beneficios para formales, el número asciende a casi 22 millones. Estos son beneficios y no necesariamente beneficiarios, ya que hay personas que pudieron haber recibido más de un beneficio (ej. bono AUH e IFE). El **Gráfico 17** muestra que el 40% de los beneficios se dieron bajo la forma del IFE, seguido por los bonos de AUH y jubilación, 20% y 21% respectivamente. La ayuda para trabajadores formales representó el 11% bajo la forma de ATP y un 2% mediante créditos a monotributistas.

La distribución cambia cuando vemos el esfuerzo económico acumulado de cada uno de estos beneficios (**Gráfico 17**). El IFE en la actualidad ya representa casi la mitad del gasto extraordinario (48%), seguido por la ATP con un 33% del total. Entre ambos representan cerca de 2,4% del PBI, mientras que el resto de los beneficios corresponde a un 19% del gasto total y 0,57% del PBI. La dominancia del IFE y la ATP sobre el total del gasto de emergencia seguirá creciendo en la medida que continúen realizándose nuevos pagos de estos beneficios.

Las políticas de emergencia implementadas frente a la crisis del COVID-19 se suman a una variedad de políticas activas del mercado laboral ya existentes en el país. Entre los principales programas debemos destacar el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que en los últimos meses ha incluido a 170 empresas en crisis (representando 21,000 trabajadores); el Programa de Inserción Laboral (PIL) que otorga incentivos a la contratación; el Entrenamiento para el Trabajo (EPT) que subsidia prácticas laborales en contextos de trabajo; el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; el Programa de Empleo Independiente (PEI); el Seguro de Capacitación y Empleo; y el Programa de Trabajo Autogestionado (MTEySS).

Estos programas, en su mayoría nacidos en respuesta a crisis pasadas, han ido ajustándose a las coyunturas políticas y económicas. Son programas que, por su diseño, logran complementariedad y una amplia cobertura de tipo de población. La limitante está en el presupuesto con el que cuentan y los requerimientos de implementación, que limitan el número de posibles beneficiarios. Para potenciar estos programas y expandir su cobertura e impacto es necesario ajustar requerimientos y controles, además de dotarlos de presupuesto (o espacio fiscal) para generar incentivos suficientes. Una asignación más descentralizada de los beneficios, junto con incrementos presupuestarios, podría generar una distribución más capilar en el territorio y facilitar el acceso a empresas que, por tamaño o recursos, no suelen acceder a programas de promoción estatal.

Las políticas de protección social pueden contener los impactos en el corto plazo sobre pobreza y el consumo, e incluso impulsar el proceso de recuperación y contribuir al crecimiento en el largo plazo. Pero es importante para que este objetivo se alcance, además de la financiación adecuada de los programas, que se puedan incrementar en paralelo las oportunidades de trabajo. Las políticas laborales serán eficaces en la medida que existan medidas macroeconómicas que logren una demanda agregada de empleo.

Una combinación de políticas fiscales y medidas centradas en el empleo deben ir acompañadas del diálogo social para lograr diseñar una estrategia que tome en consideración todos los intereses participantes. Los multiplicadores fiscales en la producción y el empleo son más eficaces cuando los empleadores y los trabajadores entablan negociaciones sobre un amplio abanico de temáticas, y no se centran solamente en discusiones salariales (OIT /IIEL 2011).

Argentina tiene un amplio historial de instancias de diálogo social y productivo. Sin embargo, muchas veces las discusiones quedan en meras expresiones de deseo y no se cristalizan en una agenda de políticas clara. Es importante, para lograr que el diálogo sea efectivo, institucionalizar estos espacios y establecer una agenda de temáticas y objetivos concretos. De otro modo, se corre el riesgo de desgastar las relaciones entre actores y perder la oportunidad de capitalizar el esfuerzo de trabajo conjunto.

A futuro, existen dos riesgos que pueden afectar el éxito de las políticas de reactivación. El primero es la finalización prematura de las políticas de estímulo, lo que podría derivar en otra crisis económica provocada por la recaída de la actividad. La segunda es el riesgo de una reactivación que no vaya acompañada de una recuperación del empleo, lo cual es el resultado de la descoordinación entre políticas de fomento de la inversión y de la contratación. También dependerá de la profundidad de la crisis, esto

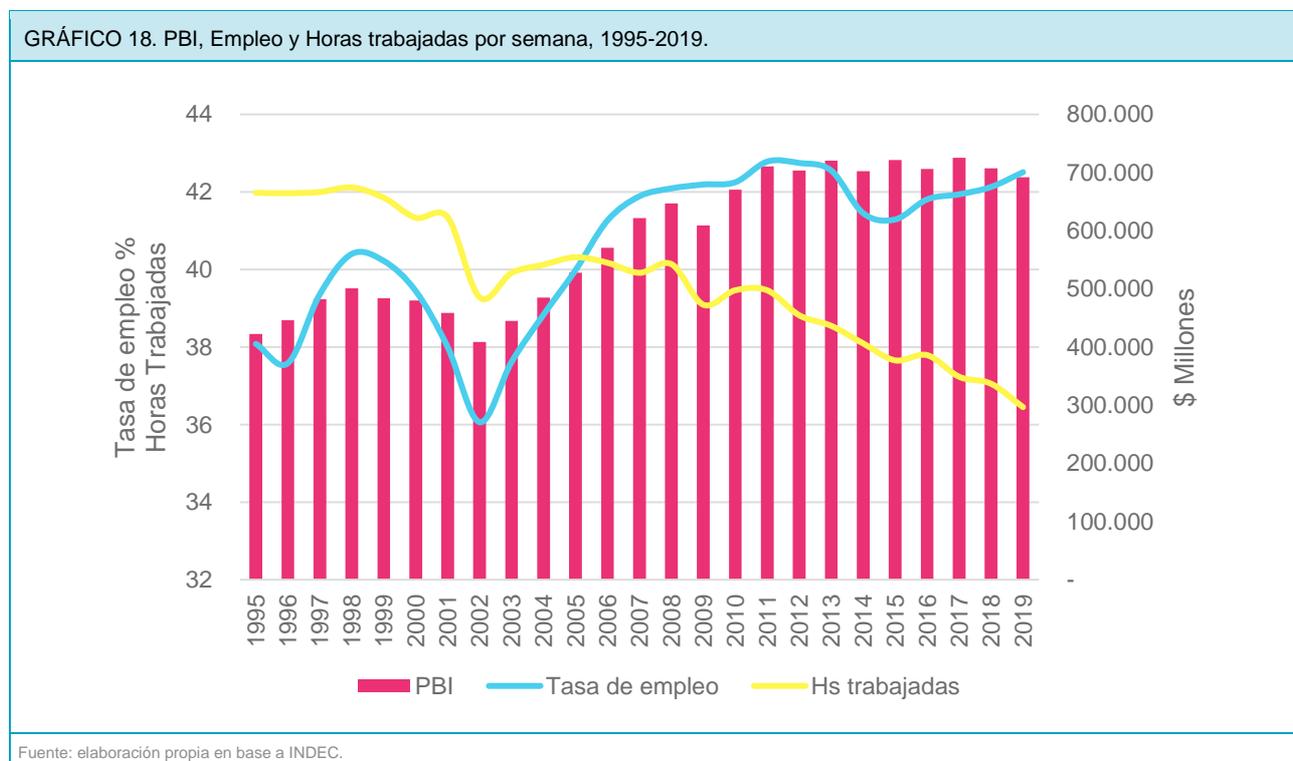
es, si es de naturaleza cíclica o está afectando la propia estructura del empleo (Islam & Verick 2010). Todavía no podemos dimensionar la magnitud y el impacto de lo que se denomina “la nueva normalidad”, y cuánto de esos cambios afectarán la manera de consumir, invertir y, en consecuencia, tendrán derivaciones sobre las características del empleo.

Dinámicas del crecimiento del empleo

Esta tercera y última sección busca analizar las dinámicas de comportamiento de distintos sectores y poblaciones en el mercado laboral argentino en momentos de recuperación económica. Su objetivo es entender cómo el empleo reacciona de manera diferenciada frente al crecimiento, tratando de identificar aquellas ramas de actividad con mayor potencial y proyectar cuál puede ser el panorama laboral argentino de cara a una salida de la crisis del COVID-19.

La dinámica del empleo en relación al crecimiento económico, por un lado, nos indica cuánto del crecimiento del empleo se debe al crecimiento del producto versus otros factores, como pueden ser los incentivos fiscales, la normativa, la productividad, etc. Puntualmente, el cálculo nos da la relación de elasticidad entre una suba del producto y una suba del empleo². Esto es clave, ya que el crecimiento económico es el principal motor del crecimiento del empleo. Por otro lado, las elasticidades nos permiten imaginar escenarios posibles para el período de reactivación post pandemia, proyectando cómo puede ser el crecimiento del empleo dependiendo de la rapidez de la reactivación.

El promedio de crecimiento del PBI de 1995 a 2019 es de 2%, con valles de -11% en 2002 y picos de 10% en 2010. En los últimos años el promedio del crecimiento ha sido negativo, con caídas del 2% tanto en 2018 como 2019. Falta aún conocer cuál será el impacto anual de la pandemia sobre el PBI de 2020, pero los números de caída de actividad no son alentadores y plantean una posible caída del 12% (INDEC).



² El objetivo de este ejercicio es estimar la elasticidad del empleo frente a cambios en el nivel de actividad para los distintos sectores de la economía. Para eso, se utilizó un modelo GLS (generalized least squares) controlando efectos fijos por sector siguiendo a Islam & Nazara (2000) y a Muller & Lavopa (2006). Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), excepto para el sector de agroindustria debido a la falta de representatividad de la encuesta en ese sector.

El **Gráfico 18** muestra la evolución del PBI en conjunto con la tasa de empleo, la cual también presenta grandes variaciones en los últimos 25 años, con caídas de 5,1% en 2002 y recuperaciones de 3% anual promedio en el período 2003-2007. El gráfico permite ver cómo en períodos de contracciones, como 1995 con el efecto tequila, o posterior a la crisis del 2001 o la recesión de 2014, las caídas han sido más marcadas. No sucede esto en la recesión de 2009, que como comentáramos, tuvo una recuperación más rápida apuntalada por el crecimiento del período anterior.

Sumado al empleo, debemos también mirar el promedio de horas trabajadas. Este indicador es muy informativo, ya que las empresas pueden, en lugar de reducir puestos de trabajo, reducir las horas contratadas de trabajadores. El **Gráfico 18** muestra una caída constante del promedio de horas semanales trabajadas, que va de 42 horas semanales promedio en 1995 a 36,5 horas semanales en 2019 (INDEC).

La relación empleo-producto (elasticidad) de los últimos 25 años ha sido de 0,62. **Esto significa que cada punto de crecimiento del producto implicó un crecimiento del empleo de 0,62.** Tomando en cuenta un intervalo de confianza del 95%, este valor puede estar entre 0,42 y 0,82. Sin embargo, en Argentina esta relación es cambiante, tanto según el período de años de crecimiento o recesión que se elijan, como al interior de los sectores que componen el mercado laboral.

El análisis sectorial de la elasticidad muestra un panorama heterogéneo, lo cual es una constante a lo largo del análisis que venimos desarrollando. Si bien hay limitantes estadísticas, como es la variación en los tamaños de la muestra de la EPH por sector, la gran mayoría de los sectores muestran resultados confiables a lo largo de los períodos. Una elasticidad es considerada confiable si es mayor a dos veces su desvío, y no confiable si es menor que dicha magnitud (Muller & Lavopa 2006).

La **Tabla 3** muestra la elasticidad por rama de actividad para el período 1995-2019, y para cinco subperíodos que reflejan distintas etapas de la economía. Primeramente, vemos que la elasticidad total no es homogénea a lo largo de los períodos seleccionados. Mientras que la elasticidad de todo el período es 0,62, para el subperíodo 1995-1998 esta fue de 0,32, y para el subperíodo 1999-2002 fue de 0,41. En el momento de mayor crecimiento económico, 2003-2008, la elasticidad fue de 0,51, para luego subir a 0,9 entre 2009-2015. Finalmente, el último período, 2016-2019, muestra una caída en la elasticidad muy fuerte, llegando a 0,6, que coincide con el estancamiento que hubo en el empleo en esos cuatro años.

En segundo lugar, al mirar el comportamiento de los sectores, la enseñanza, servicios sociales y de salud presenta una elasticidad alta, de 0,82, al igual que la administración pública y defensa con 0,87. En ambos casos esto puede reflejar un crecimiento (o caída) del gasto público en recursos humanos en línea con el comportamiento del producto bruto y la recaudación. En el caso del sector privado, la actividad inmobiliaria, empresarial y alquileres tiene la elasticidad más alta (1,1), seguida de otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales (0,58), una categoría que incluye una variedad amplia de actividades, como jardín de infantes, teatros y actividades sindicales o religiosas.

Cuando ponemos el foco en ramas de actividad internamente más homogéneas, vemos que construcción tiene una elasticidad promedio de 0,44, con picos de 0,87 al final de los 90s y de 0,61 en la etapa de reactivación de 2003/08. Algo similar sucede con la industria manufacturera, con un promedio de 0,37, pero con un pico de 0,50 en 2003-2008. En el caso de comercio, la elasticidad es en promedio baja, de 0,25. Muestra etapas de alta elasticidad, como en 1995-1998 con 0,46, y elasticidad negativa de -0,47 entre 2016 y 2019. Hoteles y restaurantes tiene una elasticidad promedio alta, de 0,57, con picos de 0,75 en el momento de crecimiento post 2003, y etapas de elasticidad negativa entre 1995 y 2002.

TABLA 3. Elasticidad empleo-producto por subperíodos y sectores de actividad (1995-2019)						
Sectores de actividad	1995-2019	1995-1998	1999-2002	2003-2008	2009-2015	2016-2019
Industria manufacturera	0,37	0,17	0,44	0,5	0,33	0,06
Suministro de electricidad, gas y agua	0,51	-0,75	-0,24	0,58	5,68	2,71
Construcción	0,44	0,87	0,54	0,61	0,39	0,08
Comercio mayorista y minorista, y reparaciones	0,25	0,46	0,18	0,16	0,13	-0,47
Hoteles y restaurantes	0,57	-0,07	-0,07	0,72	0,58	4,33
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,29	0,35	0,73	0,27	0,47	-0,02
Intermediación financiera	0,33	0,28	0,28	0,71	0,34	-0,34
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,1	1,24	1,37	0,88	-0,47	1,46
Administración pública y defensa	0,87	-11,6	1,93	0,94	1,14	2,71
Enseñanza, servicios sociales y de salud	0,82	1,95	0,39	0,59	0,53	1,74
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales, per	0,58	0,63	0,02	0,44	0,19	2,77
Total	0,62	0,32	0,41	0,51	0,91	0,06
Total (con horas)	0,5	0,29	0,37	0,52	0,9	0,09

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Las elasticidades empleo-producto son un indicador informativo del potencial de crecimiento del empleo cuando hay crecimiento en el producto de cada sector. Pero cuando la elasticidad es baja, esto es, cuando el crecimiento no explica o no genera gran parte del crecimiento del empleo en el sector, es donde comienzan a operar otros factores. Como analizan Muller y Lavolpa (2016), entre los factores alternativos podemos encontrar la dependencia de la capacidad instalada, el empleo refugio de desocupados e informales, como el comercio minorista o el transporte, o cuestiones estadísticas como el tamaño de la muestra. A su vez, cuando las variaciones en el empleo no están correlacionadas con el PBI, esto puede asociarse a rigideces en el mercado laboral, como son las protecciones contra despidos que limitan el movimiento cíclico y bajan la elasticidad, así como herramientas alternativas como la reducción de horas y las suspensiones (Apella, 2016).

La **Tabla 3** muestra en su última línea la elasticidad total cuando se controla por el número de horas trabajadas. Esto permite captar cuánto del empleo que se agrega también implica una baja en la cantidad de horas promedio trabajadas. En el total del período 1995-2015, al incorporar el número de horas promedio, la elasticidad baja de 0.62 a 0.5. Esto es consistente con el **Gráfico 18** que mostraba una caída en el total de horas trabajadas. La relación nos indica que, en el período estudiado, parte del

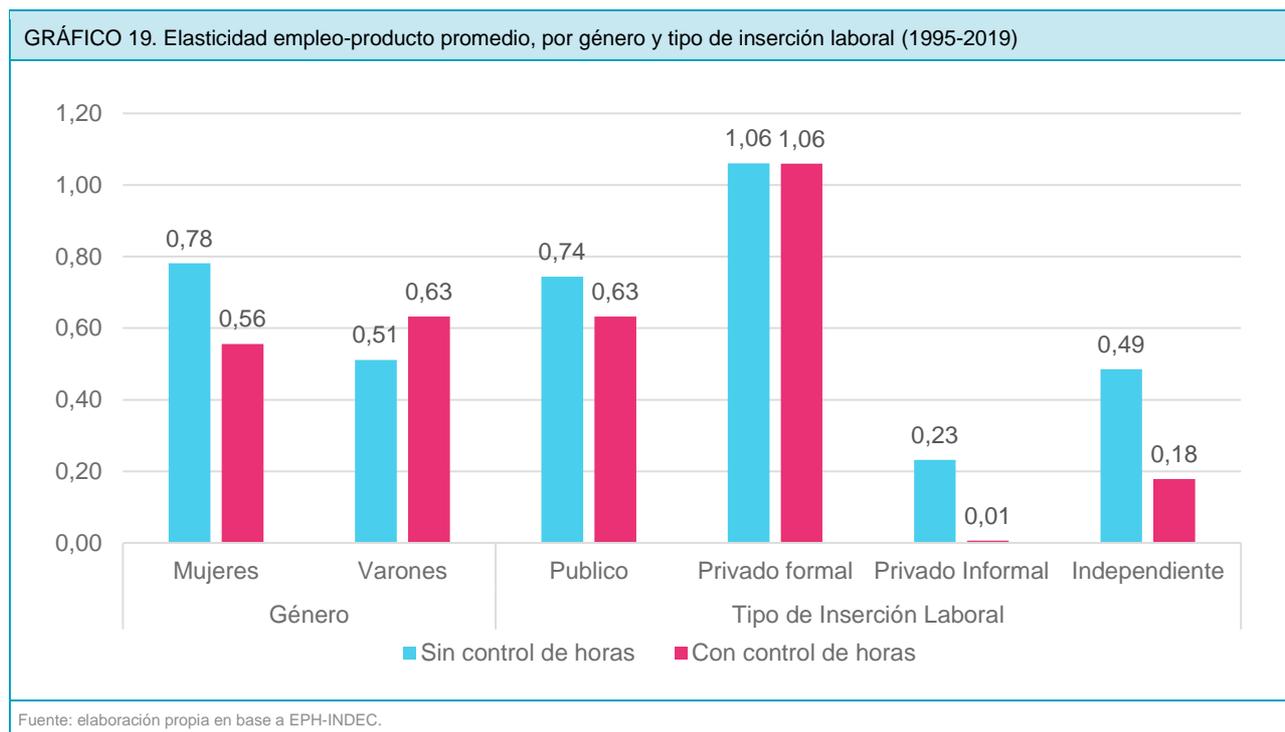
crecimiento del empleo se debió a puestos de trabajo con una menor cantidad de horas semanales trabajadas y/o que hubo una baja en las horas trabajadas en los puestos existentes. En ambos casos, el resultado redundó en más puestos de trabajo, pero en menor cantidad de horas por trabajador.

Siguiendo la línea de análisis derivada de la estructura productiva, la elasticidad laboral también puede ser medida por dos variables clave, que son transversales a los sectores: género y tipo de inserción laboral. En el primer caso, varones y mujeres muestran una elasticidad distinta. Las mujeres muestran una elasticidad promedio para el período 1995-2019 mayor a la de los varones, 0,78 y 0,51 respectivamente. Esto implicaría que por cada punto de crecimiento del producto hubo relativamente mayor número de puestos generados para mujeres. Sin embargo, esta relación cambia cuando incorporamos el factor horas. Al incluir este dato, vemos que las mujeres tuvieron una elasticidad promedio de 0,56 versus los varones que incrementan su valor a 0,63. Siempre teniendo en cuenta el aspecto exploratorio de estas estimaciones, los datos indican que se dio un crecimiento de puestos laborales para las mujeres, pero una caída en las horas promedio trabajadas. Podemos suponer entonces que las mujeres que ingresan al mercado lo hacen en puestos de baja carga horaria. Por el contrario, un crecimiento de producto implica para los varones una suba tanto en los puestos de trabajo como en las horas promedio trabajadas.

Cuando evaluamos la relación empleo-producto por el tipo de inserción laboral (**Gráfico 19**) encontramos que la mayor elasticidad se da en los empleos privados formales (1,06), seguido por los públicos (0,74), los independientes (0,49) y finalmente los privados informales (0,23). Los números varían poco en el caso de los públicos y los privados formales cuando incorporamos la variable horas. No es así para el caso de los informales y los independientes (que por desagregación de la data no se diferencia entre formales e informales). El comportamiento de los informales es razonable si se piensa a la informalidad como el refugio frente a la caída del empleo registrado. Por lo tanto, es esperable que en momentos de caída del producto aumente también el empleo informal por la transición de puestos formales a la informalidad. Al incorporar la variable horas trabajadas la elasticidad es prácticamente cero, lo que implica un equilibrio particular entre la aparición de nuevos puestos de trabajo y la cantidad de horas trabajadas en la informalidad. En el caso de los/as independientes, un crecimiento del producto implica la aparición de mayor número de trabajadores autónomos, pero que baja en promedio la cantidad de horas semanales totales. Las nuevas incorporaciones al mercado independiente trabajan menos horas que aquellos que ya tienen más años en el sector. Esto puede estar indicando la presencia de changas o trabajos de medio tiempo por parte de ex asalariados que recurren al trabajo independiente como medio de vida.

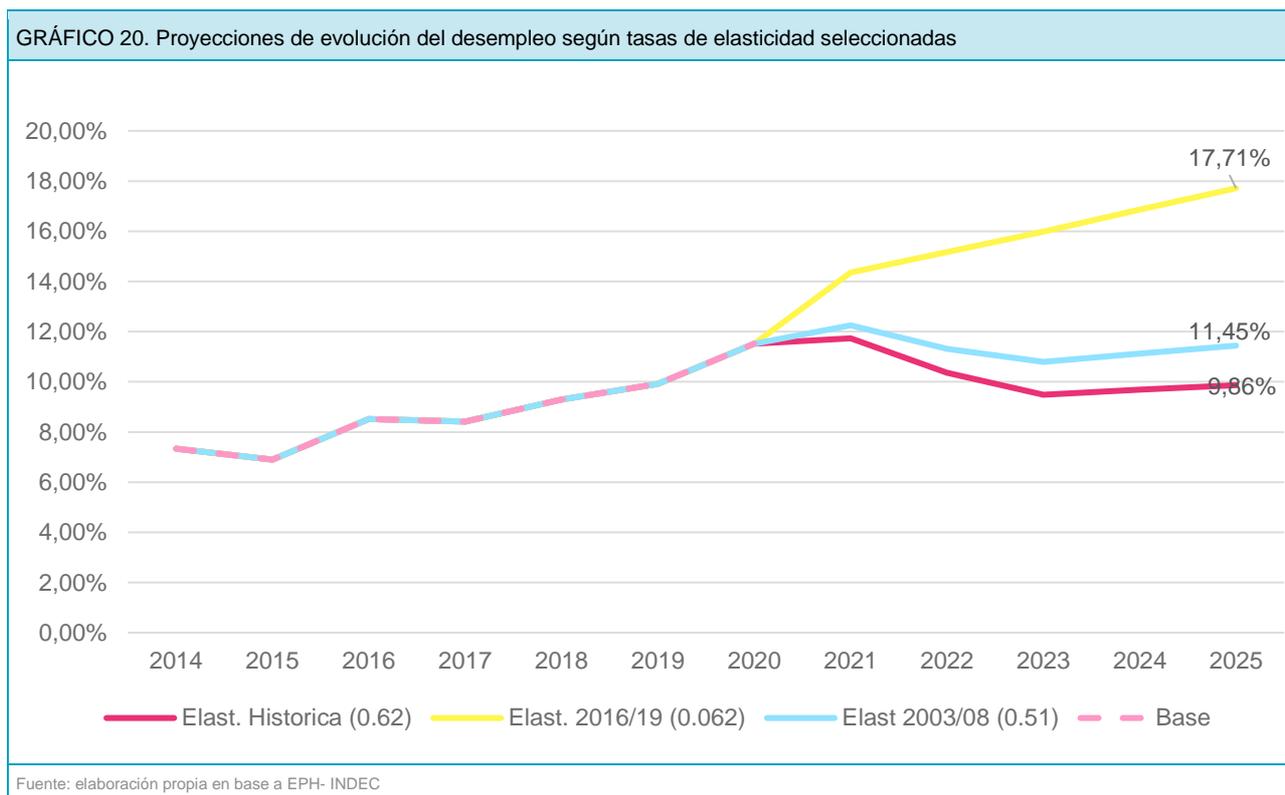
La elasticidad empleo-producto puede ser una herramienta útil para pensar el comportamiento del mercado de cara al futuro. Aún con las limitantes estadísticas que implica esta herramienta, es un indicador interesante que nos sirve para mirar hacia adelante y estimar cuantos puestos de trabajo pueden crearse si el país retoma la senda del crecimiento.

La tasa de crecimiento del PBI entre 2009-2019 fue en promedio de 1,4%, pero para proyectar el crecimiento futuro podemos también tomar las estimaciones que el gobierno presentó en la Ley de Proyecto de Empleo 2021. Según estos cálculos, se espera para los próximos tres años un crecimiento de 5,5%, 4,5% y 3,5% respectivamente. Asumiendo luego un crecimiento promedio, la tasa promedio anual del período 2021-2025 sería de 3,3%. Suponiendo la elasticidad empleo-producto de 0,62, el crecimiento del empleo sería de 2% promedio anual.



Tomando en cuenta una recuperación de la PEA post crisis (utilizando valores post crisis de 2002), un crecimiento vegetativo (incorporación de jóvenes al mercado laboral) y la proyección de crecimiento del gobierno, el desempleo podría bajar a 9,86% para 2025. Pero si tomásemos el crecimiento del PBI promedio de los últimos diez años la tasa de desempleo subiría a 15% en 2025. Esto implica que la Argentina debe crecer a tasas arriba del 2% anual para comenzar a ver una recuperación del desempleo, asumiendo una elasticidad promedio de 0,62.

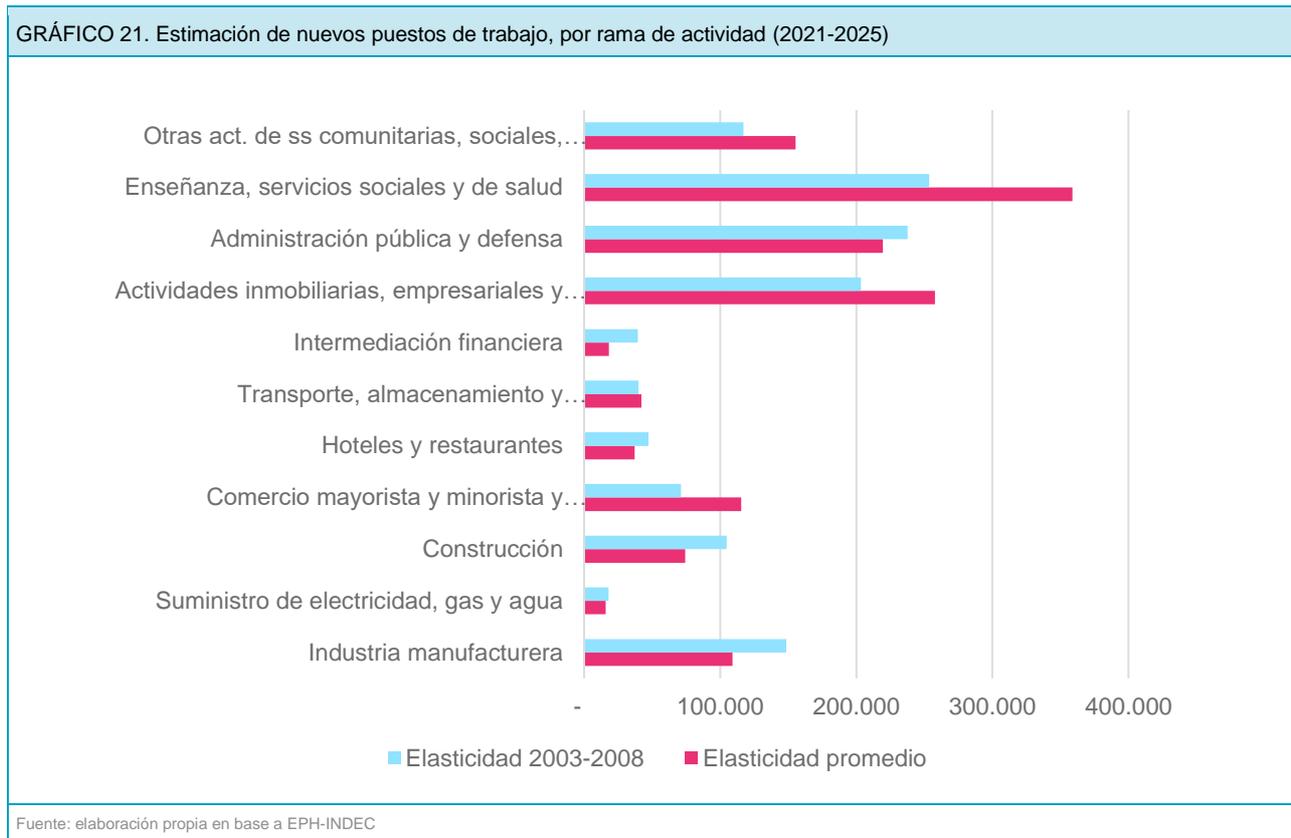
Una proyección alternativa se da estimando una elasticidad distinta al promedio, ya que como hemos visto, distintos períodos mostraron comportamientos disímiles en la relación empleo-producto. El **Gráfico 20** muestra tres escenarios de desempleo, tomando siempre como motor el crecimiento esperado por el gobierno para el período 2021-2025. El primer escenario utiliza la elasticidad histórica, que como ya mencionamos, derivaría en una desocupación de 9,86% en 2025. Esta elasticidad es alta comparada con otras etapas económicas argentinas. Por ejemplo, el escenario dos toma la elasticidad del periodo de recuperación 2003-2008, que fue de 0,5. Con esa relación empleo-producto, el desempleo se mantendría cercano al 11,45% para 2025. Finalmente, usando la elasticidad de los últimos años, el desempleo continuaría en alza hasta alcanzar casi un 18% en 2025, valores similares a los de la crisis de 2002.



Las estimaciones de elasticidades también nos permiten ver el impacto sobre el empleo que tienen las distintas actividades. El **Gráfico 21** presenta las estimaciones de puestos de trabajo según ramas de actividad utilizando las elasticidades sectoriales para ramas de empleo privado. Estas estimaciones no toman en cuenta que los sectores van a crecer de manera dispar en una eventual recuperación, ya que, con el objetivo de mantener la mayor cantidad de variables constantes, se aplica el mismo crecimiento a todos los sectores. Lo que permite ver el cálculo es la relación elasticidad-puestos de trabajo, suponiendo un crecimiento idéntico en términos de producto en todas las ramas de actividad. Para ello, se toman dos escenarios, uno con la elasticidad promedio 1995-2019 y otro con la elasticidad de la etapa 2003-2008.

Tomando las elasticidades sectoriales, y asumiendo el crecimiento promedio de 3,3% anual que surge de las proyecciones del gobierno, la mayor cantidad de puestos de trabajo corresponden a los sectores de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y a otras actividades de servicios comunitarias, sociales, personales y servicio doméstico. Estas son dos grandes agrupaciones que incluyen una heterogeneidad de puestos de trabajo, pero que en conjunto se vuelven ramas con alto potencial de crecimiento del empleo, el cual se puede estimar en cerca de 350.000 nuevos puestos de trabajo.

Por otro lado, sectores como construcción, comercio e industria son también grandes motores del crecimiento. A diferencia de los sectores anteriores, estos permiten la implementación de políticas más focalizadas ya que la homogeneidad interna facilita el diseño de incentivos. Construcción podría sumar más de 100.000 puestos de trabajo en 5 años, asumiendo una elasticidad similar a la de la recuperación económica de 2003-2008. La industria, por su parte, podría generar cerca de 150.000 puestos de trabajo en cinco años, mientras que el comercio podría sumar aproximadamente 115.000 puestos adicionales. Estos sectores, a su vez, podrían crecer por arriba del promedio, lo cual incrementaría los puestos generados.



Los datos de estimaciones de empleo que hemos visto muestran que el crecimiento de puestos de trabajo debe ser alto para lograr una baja significativa del desempleo. Esto implica tanto un crecimiento alto del producto como una transformación de ese crecimiento en puestos de trabajo. Las proyecciones asumían un crecimiento similar para todos los sectores con el fin de mostrar el potencial de cada uno, pero la realidad mostrará recuperaciones diferentes, debiendo potenciar el crecimiento de aquellos sectores con más generación de puestos de trabajo.

Muchos de los puestos que se creen inicialmente responderán a un rebote de la situación de crisis actual, por lo cual se recuperarán puestos que se destruyeron recientemente. La clave estará dada por los nuevos puestos que se creen en la economía, lo que se puede lograr con una reactivación de la capacidad ociosa y un aumento de la productividad, y con la promoción de nuevas industrias y actividades. Estos factores han sido esquivos en la economía argentina en los últimos años y requieren de políticas consensuadas entre actores económicos y políticos.

Conclusiones

El proceso de declinación del mercado laboral en Argentina comenzó a acelerarse en las décadas del ochenta y noventa, y tocó su punto más bajo en la crisis del 2001-2002 cuando el desempleo llegó al 18% y los salarios reales cayeron un 25% de un año a otro (Bertranou, 2013; INDEC). En la primera década del nuevo siglo, la continuidad de una política de tipo de cambio real alto y una mejora en los términos de intercambio permitieron una recuperación macroeconómica que ayudó a la situación del mercado laboral. Los salarios reales crecieron, mientras que el desempleo y la informalidad bajaron significativamente. La suba del tipo de cambio real y una relativa baja inflación fueron los determinantes de la rápida recuperación, ya que permitieron aumentar la competitividad de los productos argentinos. Esta situación se extendió hasta 2007, cuando comenzó una aceleración inflacionaria que llega hasta la actualidad. A este contexto se le sumó la crisis internacional de 2008-2009 que alteró la tendencia expansiva y llevó nuevamente a un estancamiento (Beccaria & Maurizio, 2017).

Con algunos años positivos, por ejemplo 2010 o 2017, el mercado de trabajo argentino muestra un estancamiento en la última década y una caída desde mitad de 2018. La antesala de la crisis del COVID-19 ya era difícil desde lo económico y lo laboral. Ahora, con la situación extraordinaria que le ha tocado vivir a la economía mundial, estamos viendo una profundización de la caída de indicadores laborales. El impacto en la actividad y en el empleo varió según rama de actividad, tamaño de empresa, inserción laboral y poblaciones específicas. Los sectores informales y de menor calificación son los más golpeados por los efectos de la crisis. La continuidad de las políticas de ASPO y DISPO, hasta tanto se supere la problemática sanitaria, se van a extender en el tiempo afectando en mayor medida a los sectores más vulnerables. La baja del empleo formal, además de un aumento de la desocupación, derivará en una mayor expansión del sector informal y de los empleos de baja productividad.

En Argentina existe una importante heterogeneidad de realidades y problemáticas. Es esta diversidad la que genera la necesidad de pensar las políticas laborales como un arco de acciones que coordinadamente deben ir apuntalando el crecimiento del empleo formal. De las crisis internacionales pasadas, como la de 2008/09, es posible aprender diversas lecciones. El análisis de estas buenas prácticas en la segunda sección dejó como principal conclusión la necesidad de alcanzar consensos entre actores políticos, económicos y sociales.

Los mecanismos de sostenimiento y promoción del mercado laboral son de naturaleza variada, pero de número limitado. Podemos mencionar medidas directas como los subsidios salariales, el seguro por desempleo y la reducción acordada de horas trabajadas para los formales, así como transferencias condicionadas para desempleados e informales. Programas de empleo público, subsidios a la contratación y servicios públicos de empleo se suman como otras herramientas en un esquema variado de acciones. En este proceso es fundamental que el esfuerzo sea eficiente, logrando identificar sectores, poblaciones y problemas lo más claramente posible para aumentar la eficacia del gasto público.

En la actualidad, Argentina ha implementado una batería de acciones de emergencia que tienen al IFE y al ATP como sus programas insignia. Todavía no hemos tomado la distancia necesaria en el tiempo para evaluar la efectividad de estos esfuerzos, pero su rápido diseño e implementación fueron clave en el inicio de la pandemia y en el contexto de las políticas de ASPO. Ahora comenzamos a vivir la difícil etapa que implica la salida de estos programas y el comienzo de la recuperación del empleo. Es necesario reorientar el gasto extraordinario hacia políticas de reactivación sin dejar desprotegidos a sectores de la población que tardarán en recuperar su situación de pre pandemia. El país tiene un amplio número de programas laborales y sociales, y deberá

ser a través de ellos que se continúe con la contención de los afectados y la promoción de la vuelta a la actividad de los desocupados.

La tercera y última sección del documento buscó entender las dinámicas de crecimiento del empleo para poder imaginar el comportamiento del mercado laboral para los próximos años. La elasticidad empleo-producto en Argentina es cambiante, y responde a los períodos de crecimiento o recesión que uno mire. Reforzando la idea de heterogeneidad que atravesó todo el documento, el análisis muestra que las ramas de actividad responden en diferente medida al crecimiento del producto. Aquellas que presentan elasticidades altas son las que pueden proveer una oportunidad para una reactivación con mayor generación de empleo, mientras que las de elasticidad más baja indican que existen otros motores (o barreras) para la creación de empleo en el sector. Los escenarios proyectados en la sección plantean a su vez un horizonte difícil, que requiere de un crecimiento alto y una reactivación de la actividad para poder incluir en el mercado laboral a todos los que han perdido su lugar y a aquellos/as jóvenes que buscarán entrar.

Es fundamental que el esfuerzo del Estado esté puesto en la reactivación económica y en apuntalar la protección y el crecimiento del empleo. La caída del empleo y la actividad en el segundo trimestre de 2020 ha dejado virtualmente 4 millones de personas con problemas de trabajo. A medida que la actividad retome sus niveles estructurales, veremos un aumento del desempleo, el cual sólo se puede abordar con un crecimiento con inclusión laboral.

Bibliografía

- Albrieu, R. & Ballesty, M. (2020): *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID*. Buenos Aires: CIPPEC.
- ANSES (2020) *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Dirección General de Planeamiento
- Apella, I. (2016). *Employment-GDP Elasticity in Argentina during 2004-2014. Int'l J. Soc. Sci. Stud.*, 4, 72.
- Apella, I., Arias, O., Beazley, R., Beccaria, A., Campos, M., Casanova, L. & Waisgrais, S. (2008). *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. (M. Novik, G. Demombynes, y R. Rofman, Eds.). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y Banco Mundial (BM).
- Beccaria, L. A., & Maurizio, R. D. L. (2017). *Mercado de trabajo y desigualdad en Argentina. Un balance de las últimas tres décadas*. Sociedad 37.
- Bertranou, F. (2013). *Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina*. (Documentos de trabajo, N° 3) 44p. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. M., Casanova, L., & Sarabia, M. (2013). *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. & Maurizio, R. (2011) (editores) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- BID (2020) *¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe*. Políticas Sociales en Respuesta al Coronavirus.
- Bour, J.L. (2018). *Empleo, productividad, salarios, crecimiento*. Konrad Adenauer Stiftung
- CEPAL (2020). *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Informe Especial COVID-19 N° 4. Julio 2020.
- Coraggio, J. L., Muñoz, R., Naranjo, C., Jácome, H., Ruiz, M. J., & Páez, J. R. (2013). *Estudios sobre economía popular y solidaria*. Quito: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS, edición. Obtenido de http://www.seps.gob.ec/c/document_.
- Ernst, C. & López Mourelo E. (2020) *El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Abril 2020
- Florito, J. (2018). *La Argentina es el país con mayor desempleo juvenil de la región*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/textual/la-argentina-es-el-pais-con-mayor-desempleo-juvenil-de-la-region/>
- Graña, J. & Lavopa, A. (2008) *15 Años de EPH, Una Serie. Empalme entre sus Versiones Puntual y Continua, 1992 – 2006*. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) - IIE – FCE – UBA.
- ILO & World Bank (2012). *Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*. Joint Synthesis Report. International Labour Office, Geneva; The World Bank, Washington, DC.

- Islam, I. & Nazara, S. (2000). *Estimating Employment Elasticity for the Indonesian Economy*. Technical Note on the Indonesian Labour Market. Ginebra: International Labour Organization.
- Islam, I., & Verick, S. (Eds.). (2010). *From the Great Recession to labour market recovery*. Palgrave Macmillan.
- Judzik, D.S (2015). *Un análisis sectorial de la demanda de trabajo en Argentina*. Palermo Business Review | Nº 12
- Levy Yeyati, E., Montané, M. & Sartorio, L. (2019). *What works for Active Labor Market Policies?* Buenos Aires: CEPE.
- MTEySS (2018). *Mujeres en el mercado de trabajo argentino*. Equipo de Mercado de Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales. Buenos Aires.
- Müller, A., & Lavopa, A. (2006). *Mercado de trabajo en la argentina: Diagnóstico y pronóstico desde una perspectiva sectorial. Un ensayo exploratorio* (No. 7). Documentos de Trabajo. Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires
- Nuguer, V. & Powell A. (2020). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020*. Banco Interamericano de Desarrollo
- OIT & Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Argentina: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- OIT (2020a). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Tercera edición. Abril 2020. Ginebra, Suiza.
- OIT (2020b). *Argentina: Los retos en las respuestas a la pandemia y sus impactos socioeconómicos. Nota Técnica País*. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Septiembre 2020. Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- OIT /IIEL (2011) *Cómo lograr una recuperación sostenible: medidas nacionales innovadoras*. Primera Edición. Ginebra, Suiza.
- Pereyra, F. (2017). *Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes*. OIT Serie de Trabajo, (15).
- Reisenbichler, A. & Morgan K. (2012) *From "Sick Man" to "Miracle": Explaining the Robustness of the German Labor Market During and After the Financial Crisis 2008-09*. Politics & Society 40(4) 549–579
- Salvia, A.; Fachal M.N & Robles R. (2017) *Heterogeneidades sectoriales, oferta de empleo e ingresos: una mirada sobre las características de los mercados de trabajo en la Argentina (1992-2014)*. Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Agosto 2017.
- UIA (2020) *Informe Especial: Impacto del Covid en empresas II*. Centro de Estudios UIA.
- Weller, J (2020) *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Acerca del autor y las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Manuel Mera

– Investigador Asociado del Programa de Protección Social.

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Di Tella), magíster y doctor en Gobierno (Georgetown University).

Matilde Karczmarczyk

– Analista de Protección Social.

Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata).

Luciana Petrone

– Analista de Protección Social.

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires) y maestranda en Economía Aplicada (Universidad Torcuato Di Tella).

Los autores agradecen a Gala Díaz Langou, José Florito, Jorge Colina y Laura Perelman por sus valiosos comentarios en la revisión de este documento.

Para citar este documento:

Mera, M., Karczmarczyk, M. y Petrone, L. (enero de 2021). El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro. *Documento de Trabajo N°198*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec