



Aplanar la crisis laboral: ¿cómo moderar el impacto de la pandemia sobre el trabajo?

07/04/2020

Introducción

Sobre todo en sociedades como la nuestra, donde no sobra nada, o donde lo que sobra está muy desigualmente distribuido, contener la proliferación del virus y garantizar los ingresos de la población no son -no pueden ser- objetivos excluyentes. El control de la pandemia requiere del aislamiento social; y el aislamiento social paraliza la producción y amenaza la sustentabilidad de los puestos de trabajo. La situación tiene esa lógica, pero no representa un dilema de opuestos. Quienes así lo interpretaron, priorizando o las medidas sanitarias o el mantenimiento de la actividad, pueden enfrentar rápidamente (si no lo están haciendo ya) situaciones espeluznantes.

Claro que, en la práctica, la administración de esta realidad requiere precisión quirúrgica. Porque, aunque nadie estaba preparado para esto, el margen de error es muy escaso. Desde elaborar, en apenas una semana, un esquema de contención social para cuatro millones de personas en situación de alta vulnerabilidad, hasta prever cómo organizar la fila en un banco. Empezando por el sistema de salud público, de lo que se trata es de recuperar a toda velocidad las capacidades del Estado. Esas que fueron o bien paralizadas durante los últimos años, o bien sistemáticamente dañadas.

La pandemia deja en evidencia ya, apenas unas semanas después de iniciar su vertiginosa propagación, que el Estado es el más importante (y el más eficiente) ordenador social, que a nuestras sociedades les hace falta mucho más Estado, y que a muchos Estados les hacen falta muchos más recursos. Haciéndolo explícito o no, buena parte del planeta está actuando como si así lo entendiera. ¿Servirán estas conclusiones como el fundamento de nuevos consensos sociales para el mundo post-pandemia? ¿Podrían estar sentando las bases o, al menos, los antecedentes de un nuevo Bretton Woods y un nuevo Plan Marshall *alla* siglo XXI? Son preguntas inabordables en una actualidad que sólo deja lugar a las urgencias y que únicamente permite trazar horizontes inmediatos. Sin embargo, en algún momento habrá que recrear una nueva normalidad y entonces sí habrá que definir sobre qué cimientos se reconstruye la vida en comunidad, la organización de la producción y la distribución de las riquezas.

Más acá en el tiempo, en este informe nos proponemos describir sintéticamente las políticas implementadas a nivel internacional que tienen como objetivo mitigar el impacto de la crisis sanitaria en el empleo. A partir de ese marco, compartimos un análisis de las medidas implementadas en nuestro país y de los desafíos que esta situación excepcional introduce en el mercado laboral local.

Experiencias internacionales

¿Cuánto caerá la actividad económica? ¿Cuántos empleos se destruirán? ¿Cómo podrán satisfacerse las necesidades básicas del conjunto de la población y, fundamentalmente, de los sectores más vulnerables mientras se extienda esta situación (y a su salida)? Estas preguntas no tienen respuesta aún, pero sí comienzan a elaborarse algunas primeras estimaciones que no podrían tener más que carácter preliminar. La directora del Fondo Monetario Internacional anunció que la caída de la actividad durante este año a nivel global podría ser mayor a la de la crisis internacional de 2008. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, debido a la pandemia podrían destruirse entre 5,3 y 24,7 millones de empleos en el mundo¹. En este caso, también el peor de los escenarios previsto (de pérdida de casi 25 millones de puestos) sería aún más crítico que el de la crisis financiera de 2008/2009, cuando la caída fue de 22 millones de empleos a nivel global.

Algunas realidades ya empiezan a dar forma a ese horizonte preocupante. En Estados Unidos, cerca de 10 millones de personas solicitaron el seguro de desempleo durante las últimas dos semanas. En el Reino Unido, los resultados de una encuesta marcan que el 57% de los trabajadores vio reducidos sus ingresos como consecuencia de la pandemia, y el 8% de quienes tenían un empleo un mes atrás ya lo perdió.²

De todos modos, resulta demasiado temprano para prever cuáles serán efectivamente las consecuencias económicas y sociales de la pandemia toda vez que esto depende del control del virus y de la prolongación del aislamiento social. Sin embargo, la gran mayoría de los estados ya ha anunciado la puesta en marcha de distintas iniciativas destinadas a fortalecer al conjunto de la economía (con particular acento en los sistemas de salud). En algunos casos, dichos programas implican inversiones realmente descomunales. Estados Unidos anunció el plan de estímulo más importante de su historia: dos billones de dólares, monto que representa

¹ OIT (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.

² Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., and Rauh, C. (2020). Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: New Survey Evidence for the UK. Disponible en: https://abiadams.com/wp-content/uploads/2020/04/UK_Inequality_Briefing.pdf

alrededor del 10% de su PBI. Por su parte, Australia planea destinar fondos por el 9,7% de su PBI y Austria, por el 9%³.

La preservación del empleo y los ingresos es uno de los objetivos de buena parte de esos programas. En vistas a ese objetivo, la OIT sugirió tres líneas de acción⁴:

1. Proteger a los trabajadores ya sea en los lugares de trabajo fortaleciendo las medidas de salud y seguridad laboral, o bien promoviendo el teletrabajo.
2. Estimular la economía y la demanda laboral mediante políticas fiscales, monetarias y de apoyo financiero.
3. Sostener el empleo y los ingresos extendiendo la protección social, implementando políticas de preservación de puestos de trabajo amenazados y apoyando a las pequeñas y medianas empresas.

Muchos países ya están avanzando en esos sentidos.

De acuerdo con la información relevada por la OCDE hasta principios de abril sobre los 46 países⁵ que conforman la propia OCDE y el G-20⁶:

- El 72% de los países tomó medidas para reducir la exposición de los trabajadores en el lugar del trabajo al coronavirus.
- El 72%, implementó políticas de apoyo a empresas destinadas específicamente a preservar el empleo.
- El 87% dispuso herramientas de apoyo a los trabajadores asalariados o independientes que pierden empleo o ingresos.
- El 54% aprobó iniciativas para atender necesidades imprevistas de cuidado (extensión de licencias para cuidado de niños y adultos, transferencias de ingresos, etc.).

³ Información disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

⁴ OIT (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.

⁵ Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica (en proceso de ingreso a la OCDE), Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

⁶ OCDE (2020). Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: options for an immediate employment and social-policy response. Información actualizada al 03/04/2020.

Políticas anunciadas en países de la OCDE y el G-20 para mitigar el impacto de la pandemia sobre la actividad económica y el empleo

OBJETIVO	MEDIDAS	PROPORCIÓN DE PAÍSES DE OCDE Y G-20 DONDE SE ANUNCIARON
Reducción de la exposición de los trabajadores en el lugar de trabajo al Covid-19	Medidas de salud y seguridad para prevenir la exposición al virus, estímulo al teletrabajo (desde incentivos discursivos a subsidio a empresas para compra de equipamiento como en Japón, donde se subsidia el 50%), licencia para mayores de 60 años, mantenimiento únicamente de actividades esenciales (salud, alimentación, seguridad, entre otras).	72%
Apoyo a los ingresos para los trabajadores enfermos y sus familias	Transferencias de ingresos, cobertura de gastos de salud por el Estado, obligación de cubrir gastos a aseguradoras en caso de contagio en el lugar de trabajo, flexibilización de requisitos administrativos de licencias por enfermedad	63%
Apoyo a los ingresos para los trabajadores en cuarentena que no pueden trabajar desde sus casas	Subsidios a empresas para pago de salarios, adelantamiento de vacaciones, licencia por enfermedad,	39%
Apoyo para atender necesidades imprevistas de cuidado	Extensión de licencias para cuidado de niños y adultos, mantenimiento en funcionamiento de centros de cuidado para niños de trabajadores de actividades esenciales, transferencias para trabajadores independientes que no pueden desatender sus propias obligaciones de cuidado	54%
Apoyo a los ingresos para las personas que pierden sus trabajos o ingresos de trabajo por cuenta propia	Transferencias de ingresos, facilidades para acceder a seguros de desempleo, aumento de montos e inclusión de trabajadores independientes en su cobertura, transferencias especiales para trabajadores independientes (en Dinamarca, los trabajadores independientes que pierdan 30% o más de sus ingresos reciben transferencia por 75% de la pérdida)	87%
Apoyo a las empresas para ajustar el horario laboral y preservar el empleo	Pago (parcial o total) de salario a cargo del Estado, facilidades para reducir la jornada laboral (con o sin compensación para trabajadores), habilitación de ampliar la jornada en actividades vinculadas al combate a la pandemia,	72%
Apoyo financiero a empresas afectadas por una caída de la demanda	Asistencia financiera, facilidades crediticias y tributarias.	98%
Medidas sobre despidos por motivos económicos	Mayores controles sobre despidos por motivos económicos (Francia), suspensión de despidos por motivos económicos (Italia), agilización de despidos para evitar bancarrotas (Finlandia).	11%
Apoyo a los trabajadores económicamente vulnerables a permanecer en sus hogares	Suspensión de desalojos, cobertura de gastos de servicios públicos y prohibición de suspensión del servicio, reducción del precio de alquileres para quienes pierden su empleo, suspensión del pago de hipotecas.	50%

Fuente: CETyD en base a OCDE (información de países actualizada hasta el 03/04/20).

Situación y políticas públicas en Argentina

La crisis se prevé como de dimensiones inéditas. Pero nuestro país la atraviesa en un escenario que ya era de alta fragilidad. La envergadura de la deuda, la retracción de la actividad económica y la elevada inflación son algunos de los elementos que configuran un entorno macroeconómico sumamente delicado.

La situación social y el mercado laboral se vieron duramente afectados durante los últimos años. Crecieron la pobreza, el desempleo y la precarización. Y se contrajeron fuertemente los ingresos⁷. En la actualidad⁸, 8,6 millones de personas atraviesan problemas de empleo severos, cifra que representa al 45% del total de los trabajadores activos. De ese conjunto, 1,6 millones se encuentran desocupados y 7 millones trabajan en condiciones de informalidad (4 millones en relación de dependencia y 3 millones como trabajadores independientes que no están inscriptos ni al régimen de monotributo ni al de autónomo).

Variación de indicadores sociolaborales seleccionados 4° trimestre 2016 – 4° trimestre 2019

SITUACIÓN OCUPACIONAL	4° TRIMESTRE 2016	4° TRIMESTRE 2019	VARIACIÓN
Tasa de desempleo	7,6%	8,9%	+ 1,3 p.p.
Desocupados (en miles)	1.283	1.634	+ 351
Tasa de empleo no registrado	33,6%	35,9%	+ 2,3 p.p.
Asalariados no registrados (en miles)	4.191	4.587	+ 395
Pobreza	30,3%	35,5%	+ 5,2 p.p.
Personas bajo la línea de pobreza (en miles)	12.048	14.549	+ 2.501
Precarización del empleo registrado			
Asalariados registrados (en miles) *	6.207	6.001	- 206
Monotributistas (en miles) *	1.491	1.635	+ 144

Fuente: CETyD en base a en base a EPH (INDEC) y OEDE (MTEySS).

*La variación es entre los meses de diciembre de 2016 y 2019.

⁷ Los asalariados registrados perdieron un 16% del poder adquisitivo de sus salarios y los no registrados, un 24%.

⁸ Información del 4° trimestre de 2019.

En el marco de la proliferación del virus y del aislamiento social implementado para reducir el contagio, la actividad económica experimenta un cimbronazo que amenaza con asestar un duro golpe al ya afectado tejido sociolaboral de nuestro país. Aunque claro que ese impacto no será idéntico para todos los trabajadores: no será la misma la situación de quienes se desempeñan en los sectores considerados como “esenciales”⁹ por el gobierno nacional (y que, por lo tanto, pueden mantener al menos parcialmente la actividad) que la de quienes no tienen ninguna oportunidad de continuar con sus tareas en estas circunstancias.

De acuerdo con nuestras estimaciones, el 35% de los trabajadores activos tiene una mayor capacidad de mantener de manera total o parcial la actividad y/o sus ingresos durante la etapa de aislamiento social dispuesta por el gobierno nacional hasta el 13 de abril. Por oposición, el 65% restante se encuentra con muchas más dificultades o directamente imposibilitado de continuar con su actividad y/o sus ingresos en este escenario.

Claro que esta realidad es dinámica y no depende únicamente de la inclusión o no de las distintas actividades dentro de las clasificadas como “esenciales” sino también (y fundamentalmente, excepto en el sistema de salud) de la evolución del consumo.

Población activa según situación ocupacional – Estimación Total País Año 2020¹⁰ **Identificación de segmentos según posibilidad de mantener la actividad**

SITUACIÓN OCUPACIONAL	PERSONAS (EN MILES)	%
TOTAL POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	21.055	100%
Trabajadores que mantienen total o parcialmente la actividad	7.289	35%
Asalariados privados registrados en sectores esenciales	2.883	14%
Trabajadoras domésticas registradas	361	2%
Empleados públicos	3.462	16%
Empleadores formales	583	3%

⁹ Entre los sectores “esenciales” se encuentran personal de salud; fuerzas de seguridad; fuerzas armadas; autoridades superiores de gobiernos; personas que deban asistir a otras (discapacidad, personas mayores, niños); personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos; supermercados mayoristas y minoristas y comercios minoristas de proximidad; industrias de alimentación; actividades de telecomunicaciones; recolección, transporte y tratamiento de residuos, entre otras.

¹⁰ Las estimaciones fueron realizadas en base a datos de EPH (3° y 4° trimestre de 2019), OEDE-SIPA (2° trimestre de 2019) y ECETSS (2018), y los resultados se expandieron a la población total de país de marzo de 2020, según proyecciones del CNPHV (INDEC).

Trabajadores más afectados	13.765	65%
Asalariados privados registrados en sectores no esenciales	2.709	13%
Asalariados no registrados ¹¹	4.530	22%
Trabajadores por cuenta propia ¹²	4.430	21%
Empleadores informales	174	1%
Trabajadores familiares sin remuneración	120	1%
Desocupados	1.803	9%

Fuente: CETyD en base a en base a EPH y CNPHV (INDEC), OEDE (MTEySS) y ECETSS (MTEySS-SRT).

Políticas públicas

La primera previsión del gobierno nacional con la aparición de la pandemia fue reducir la exposición de trabajadores (y de la sociedad en general) al virus, para lo cual dispuso rápidamente el aislamiento social. Sólo quedaron exceptuadas de la medida las actividades declaradas “esenciales”.

Por otro lado, se implementaron distintas iniciativas para morigerar el impacto de la pandemia en el consumo y la producción. Con ese fin se aumentó el presupuesto para inversión en obra pública, se lanzó una línea de créditos blandos para estimular la actividad productiva, se renovó y extendió el programa Ahora 12 y se fijaron precios máximos para productos de primera necesidad, entre otras previsiones.

En simultáneo, mantener el empleo y los ingresos fue fijado como un objetivo de primer orden. El desafío es mayúsculo porque la situación es verdaderamente excepcional. La contracción de

¹¹ Los asalariados no registrados representan un conjunto de trabajadores muy numeroso y heterogéneo. Son 4,5 millones que se desempeñan principalmente en las ramas de trabajo doméstico, construcción (vinculada a pequeñas refacciones), comercio minorista en empresas pequeñas, algunas ramas de la industria (como textil y calzado) y en restaurantes y hoteles. Además, cerca del 60% trabaja en establecimientos pequeños, de hasta 5 trabajadores. Por estas características, se trata de un grupo de trabajadores vulnerables, que se ve muy afectado por el aislamiento y cuya actividad laboral está en mayor medida paralizada. Seguramente existe dentro de este grupo un pequeño segmento que, por las características de su actividad, pueda desarrollar sus tareas en su domicilio o en modalidad a distancia. Según estimaciones de la ECETSS, sólo el 15% de los asalariados no registrados realiza parte de su trabajo en un lugar ajeno al domicilio de la empresa o negocio utilizando las tecnologías de la información, lo que podría asimilarse a la modalidad de teletrabajo.

¹² Los cuentapropistas también son un grupo muy heterogéneo y que se verá muy afectado por la situación, en algunos casos porque el desarrollo de la actividad se ve impedido por la medida de aislamiento; y en otros, porque se ven enfrentados a la caída de la demanda (aunque puedan trabajar en su domicilio).

la actividad será profunda y, al menos mientras se mantenga el aislamiento, no se podrán activar algunos de los procesos que amortiguaron la caída del empleo en crisis anteriores.

Tengamos en cuenta la siguiente comparación de la situación actual con dos experiencias recientes:

➤ *2008/2009*

Una de las políticas laborales más efectivas de las implementadas durante la crisis de 2008/2009 fue la rebaja de contribuciones patronales¹³ para las nuevas contrataciones de trabajadores. Su objetivo fue incentivar las incorporaciones de personal para cubrir los puestos de trabajo que quedaban vacantes por el gran número de desvinculaciones que se producen todos los meses.¹⁴ De acuerdo con una evaluación de impacto¹⁵, la medida redujo a la mitad la cantidad de puestos de trabajo que se podrían haber perdido de no haberse puesto en práctica.

➤ *2016/2019*

Entre 2016 y 2019 el Estado no hizo uso de políticas contra-cíclicas para morigerar la caída del empleo en contextos de retracción de la actividad económica, pero contó con otro amortiguador. En efecto, lo que se observó en las etapas más críticas de ese período fue una destrucción de empleos asalariados registrados (que son aquellos de mejores salarios y mayor protección de la normativa -obra social, licencias, aguinaldo, etc-), y una simultánea proliferación de los denominados “empleos refugio”, ya sea bajo la forma de empleos asalariados no registrados o como trabajo por cuenta propia, en general de baja calificación (“changas”).¹⁶ De este modo la suba de la desocupación fue contenida a costa de un aumento de la precarización de la estructura ocupacional.

¹³ En distintas circunstancias se ha optado por rebajar las contribuciones patronales como forma de incentivar la generación de empleo. La experiencia demuestra que, para ser efectiva, esta iniciativa tiene que ser acompañada de políticas de incentivo al consumo dado que las empresas sólo optarán por contratar nuevos trabajadores si tienen expectativa de aumentar sus ventas. En caso contrario, esa medida se tornará inocua.

¹⁴ Ver Castillo, V., Victoria; Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). Dinámica del empleo formal en contextos de crisis. En *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.

¹⁵ Castillo, V., Victoria; Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado. En *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.

¹⁶ Entre los terceros trimestres de 2018 y 2019 se destruyeron 120 mil empleos asalariados registrados, pero esa caída fue compensada por la creación de 16 mil empleos no registrados y de 265 mil no asalariados (fundamentalmente, trabajadores por cuenta propia, ya sean registrados ante el monotributo o el régimen autónomo, o informales).

➤ *Situación actual*

En la actualidad nos enfrentamos a un escenario absolutamente inédito. Salvo en los sectores considerados “esenciales”, la actividad está paralizada (e incluso en muchos de ellos funciona con dotaciones de personal mínimas). Los despidos aparecen como una amenaza y, en muchos casos, ya como una realidad. Las contrataciones seguramente se desplomarán dado que, salvo en las actividades “esenciales”, difícilmente haya empresas que incorporen nuevos trabajadores en este contexto. Esto limitaría la efectividad de una estrategia similar a la utilizada por el Estado durante la crisis de 2008/2009, cuando se incentivaron las nuevas contrataciones vía rebaja de contribuciones patronales. Por otro lado, salvo en casos muy excepcionales como podría ser el de las plataformas digitales de reparto, el aislamiento social impide la proliferación de “changas” y otros “empleos refugio” para compensar la pérdida de ingresos por los puestos de trabajo que se destruyen, además de que prácticamente imposibilita la tarea de quienes ya antes de la pandemia se desempeñaban en este tipo de ocupaciones. Esto último, resulta dramático en los barrios más vulnerables, donde cartoneros, trabajadores de la construcción y tantos otros no pueden obtener su sustento diario¹⁷. Y también impide que se replique un proceso similar al que tuvo lugar entre 2018 y 2019, cuando este tipo de empleos mayormente precarios contuvo el aumento del desempleo.

Teniendo en cuenta esta situación, el foco de las políticas públicas que está implementando actualmente el gobierno nacional para afrontar el impacto de la pandemia sobre el mercado laboral es preservar los puestos de trabajo actualmente existentes e intentar compensar la caída de los ingresos de quienes no tienen un empleo asalariado registrado.

Entre las principales medidas adoptadas con ese objetivo se encuentran las siguientes¹⁸:

- Se prohibieron los despidos sin justa causa, por falta o disminución de trabajo y por fuerza mayor por un período de 60 días, así como también las suspensiones.
- Se lanzó un ambicioso programa para garantizar que los empleadores puedan pagar los sueldos de sus trabajadores (“Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la

¹⁷ Ver al respecto el informe del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento “El conurbano en la cuarentena”. Disponible en:

<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Publicaciones/Informe-ICO-Cuarentena-PDF.pdf>

¹⁸ Ver en el Anexo el conjunto de las medidas anunciadas por el gobierno nacional para sostener el empleo y los ingresos.

Producción”), a través del cual se reducen las contribuciones patronales¹⁹ y el Estado se compromete a abonar una parte sustancial de los salarios de las empresas afectadas por la crisis.

- ✓ Un componente de este plan es el fortalecimiento del programa REPRO que, durante la crisis de 2008/2009, logró reducir a la mitad la tasa de despidos entre las empresas beneficiarias²⁰.
- Se creó un fondo de garantías para el repago de préstamos para capital de trabajo y se dispuso una línea de créditos para micro, pequeñas y medianas empresas destinada al pago de sueldos.
- Se reforzó el seguro de desempleo y se elevaron sus montos.
- Se instituyó el “Ingreso Familiar de Emergencia” para preservar los ingresos de los sectores más vulnerables, que consiste en un pago de \$10.000 para desocupados; trabajadores informales; monotributistas inscriptos en las categorías más bajas y monotributistas sociales; y trabajadoras de casas particulares. De acuerdo con nuestras estimaciones, dicho valor representa el 58,5% de los ingresos laborales que percibe una familia beneficiaria tipo durante un mes y el 46,5% de los ingresos totales.

Peso del monto del “Ingreso Familiar de Emergencia” sobre los ingresos familiares mensuales

TIPO	PROPORCIÓN DEL “IFE” EN RELACIÓN A INGRESO PROMEDIO	PROPORCIÓN DEL “IFE” EN RELACIÓN A INGRESO MEDIANO
Ingresos laborales de la familia	47,5%	58,5%
Ingresos totales de la familia	40%	46,5%

Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC) – Datos del 3° trimestre de 2019.

Posibles legados de la crisis para el mundo del trabajo

Es muy temprano aventurar que será, tras la crisis, de nuestras sociedades y de nuestras cotidianidades. La dimensión de lo que está sucediendo es tan grande que hace muy difícil

¹⁹ A diferencia de la reducción de contribuciones patronales implementada durante la crisis de 2008/2009, en este caso el beneficio no se restringe a las empresas que contratan nuevos trabajadores.

²⁰ Castillo, V., Victoria; Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado. En *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.

avizorar cómo se reorganizarán nuestras vidas cuando se puedan retomar al menos algunos de los hábitos de la vida en comunidad.

¿Cómo y cuándo se recuperará la actividad productiva? ¿Cómo lo hará el empleo? ¿Qué sucederá con los ingresos? ¿Cómo se rearmará el tejido social? Todas estas preguntas no tienen respuesta aún. Recién estamos observando las primeras expresiones del impacto de la pandemia en las economías y los mercados laborales. De todos modos, también podemos identificar algunos fenómenos que posiblemente dejen una huella y contribuyan a reconfigurar al mundo del trabajo post-pandemia aunque, claro está, es posible que muchos de ellos impliquen otras decisiones de nuevas regulaciones vinculadas con las políticas fiscal, tributaria, productiva, comercial, de protección social, entre otras.

A continuación, destacamos algunos de estos primeros trazos que la pandemia parece estar dejando en el trabajo.

1. La inclusión de los trabajadores precarios en los sistemas de protección social

La crisis está instando a que muchos países avancen en el cumplimiento de una cuenta pendiente, que es la de incluir en los sistemas de protección social y laboral a ese conjunto de trabajadores cuyo denominador común es la precariedad.

Distintos países de la OCDE y el G-20 decidieron compensar la caída de los ingresos de los trabajadores independientes y contratados bajo modalidades precarios. En Dinamarca, por caso, los trabajadores independientes que pierdan 30% o más de sus ingresos serán compensados por el Estado por un monto equivalente al 75% de la pérdida. Otros optaron por incluirlos temporalmente en la cobertura del seguro de desempleo, como Finlandia. Y otros establecieron fondos especiales de apoyo destinados a este colectivo, como Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

Ya frente a la crisis global del sistema financiero en 2008, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009 los mandantes tripartitos de los 183 países miembros de la OIT habían adoptado por unanimidad el Pacto Global por el Empleo, cuyo objetivo fue impulsar medidas tendientes al desarrollo del Trabajo Decente. El Pacto recibió amplio apoyo en el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas y en las cumbres del G-8 y del G-20 de 2009.

Nuestro país cuenta con un camino transitado en el sentido de la ampliación del sistema de protección social para mejorar la distribución del ingreso que, en la actual coyuntura, parece extenderse aún un poco más.

- Las **moratorias previsionales** reconocieron el derecho de percibir una jubilación a quienes, como consecuencia de la desestructuración del mercado laboral, no tuvieron la oportunidad de realizar los aportes correspondientes al sistema de seguridad social durante la fase laboralmente activa de sus vidas.
- La **Asignación Universal por Hijo** extendió el derecho de percibir un ingreso extra destinado a solventar las necesidades de sus familias, que ya era reconocido a los trabajadores registrados (mediante las asignaciones familiares).
- El **Salario Social Complementario** amplió el reconocimiento del Estado a los trabajadores de la economía popular.²¹

El Ingreso Familiar de Emergencia recientemente creado, aunque es una iniciativa de aplicación circunstancial para esta crisis, no deja de constituir una ampliación del reconocimiento de derechos por parte del Estado (y de la sociedad en su conjunto) a ese colectivo de trabajadores precarios. Informales, cuentapropistas de bajos ingresos y trabajadoras de casas particulares (también las registradas)²² conforman un grupo (inicialmente estimado en 3,8 millones de personas pero que superaría los 6 millones) que fue incorporado en un esquema de protección social en el que, de distintos modos, ya estaban inmersos los trabajadores activos que cobran el seguro de desempleo, los beneficiarios de los planes de empleo y los del propio salario social complementario, entre otros.

Buena parte de los trabajadores precarios incluidos en el Ingreso Familiar de Emergencia carece de las redes organizacionales de contención con las que cuentan no sólo los trabajadores formales sino también otros grupos sociales vulnerables que llevan recorrida una mayor trayectoria de organización social, reconocimiento estatal e institucionalización de la protección. El Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento describe esa situación en el conurbano bonaerense:

“...los grupos cuyo sustento estaba ya ligado a transferencias de ingresos por parte del estado y que, en relación con ello, también se encuentran más organizados en asociaciones y organizaciones, aparecen más protegidos en comparación con otros que se encontraban antes de la pandemia en una posición menos desventajada que

²¹ Ley N° 27.345.

²² En todos los casos deben provenir de hogares monoparentales o de hogares en los que el cónyuge también se encuentra en situación de precariedad o desempleo.

*aquellos, percibiendo ingresos laborales moderados provenientes de su actividad autónoma.*²³

Por eso, la inclusión de los beneficiarios del IFE en el esquema de protección social resulta particularmente pertinente en el contexto actual.

2. La jerarquización del cuidado

A través de las políticas de contención en el marco de la pandemia, el Estado continuó cristalizando el creciente reconocimiento social a la economía del cuidado, una actividad a cargo de las mujeres en modalidades de trabajo mayoritariamente precarias o directamente no remuneradas.

No se trata sólo de la puesta a disposición de ingresos para las personas que precisan cuidado, que se materializaron en transferencias adicionales para jubilados o perceptores de la AUH. Las propias tareas de cuidado fueron especialmente contempladas en el esquema de emergencia diseñado para afrontar la excepcionalidad.

Por caso, en el listado de actividades esenciales fueron incluidas aquellas destinadas al cuidado de adultos mayores, niñas, niños, adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad, y a la atención de centros de asistencia comunitaria, como la atención de comedores y merenderos. Y en la reglamentación para las y los trabajadores de la economía del cuidado se definieron requisitos para la movilidad a través de procedimientos amigables, de tramitación sencilla y fácil verificación.

El reconocimiento y la jerarquización de las figuras laborales asociadas al cuidado de personas ha sido un objetivo presente en debates, propuestas y en una diversidad de proyectos legislativos que apuntan a la configuración e institucionalización de un sistema integral de cuidados²⁴. Esto resulta una condición primordial para reducir la inequidad de género en el mundo laboral y para garantizar la continuidad de un servicio esencial para las personas que lo requieran, más allá de la presente coyuntura de emergencia.

²³ “El conurbano en la cuarentena”. Informe del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

²⁴ Entre otras iniciativas se destaca el proyecto presentado en el año 2019 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por el entonces bloque Unidad Ciudadana y elaborado junto a distintos actores involucrados en la temática, que apuntaba a crear un sistema integral de cuidados y jerarquizaba el rol de los trabajadores dedicados a dichas tareas.

En ese sentido, la visibilización del sector que resulta de su inclusión prioritaria en el esquema de emergencia es, sin duda, un antecedente muy relevante con miras a su jerarquización.

3. La necesaria extensión y formalización del trabajo a distancia

El aislamiento social introduce un conjunto de dificultades para las personas puedan desarrollar sus actividades normalmente. Pero también ha puesto en evidencia la factibilidad de que numerosas tareas se realicen de manera remota, a distancia, a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, esta modalidad está poco extendida en nuestro país. Sólo el 18% de los trabajadores en relación de dependencia desarrolla parte de sus obligaciones a través de las TICs en un lugar ajeno a la empresa. Y en general, son los trabajadores más calificados los que mayor uso hacen de esta posibilidad: cerca de un tercio de los profesionales y técnicos, el 15% de los trabajadores de calificación operativa y sólo el 5% de los no calificados.²⁵

En ese marco, nos encontraremos frente a la oportunidad de fortalecer una modalidad de trabajo que puede ser beneficiosa tanto para las empresas como para los trabajadores. El desafío es ampliar la disposición de herramientas cognitivas y digitales tanto para el sector público como para el privado, y definir una normativa adecuada que sirva como marco regulatorio.²⁶

4. El incuestionable regreso del Estado

A nivel global no hubo lugar a discusiones. La crisis sanitaria y económica se transita con más Estado. En algunos países contamos con una dificultad adicional: el Estado ha sido sometido recientemente a un proceso de sabotaje que afectó sus recursos, sus capacidades, sus saberes y tantos otros atributos que son relevantes en cualquier situación y absolutamente indispensables en una como la actual.

Si en diciembre del año pasado las urgencias sociales en nuestro país no daban tiempo para acomodarse en los despachos oficiales porque ya era hora de contener una situación social dramática, la irrupción de la pandemia deja aún menos tiempo para la decisión. Las políticas

²⁵ Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) – 2018. SRT – MTEySS.

²⁶ Entre los años 2014 y 2015, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación elaboró, en articulación con los sectores involucrados, un proyecto de ley para regular el teletrabajo. Si bien la propuesta finalmente no fue presentada ante el Congreso, se convirtió en una referencia para algunas de las propuestas elevadas al cuerpo legislativo desde entonces y podría ser un interesante antecedente a considerar para un posible tratamiento del tema en el corto plazo.

deben ponerse en práctica de inmediato. Entonces, el Estado nacional está siendo forzado a recuperar súbitamente sus capacidades y a gestionar una situación absolutamente excepcional, que obliga a la articulación entre áreas y niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), a la convocatoria a expertos, a la creatividad para diseñar soluciones acordes a una situación completamente inédita, a la celeridad porque el tiempo apremia, y que otorga un margen de error escaso por la criticidad de la situación sanitaria y social. De eso se trata contener la pandemia y aplanar la crisis laboral.

5. *Discutir la distribución de la riqueza*

Con las políticas de emergencia implementadas en el marco de la pandemia, el Estado se está posicionando como sostén de los ingresos de más de la mitad de la población económicamente activa.

- El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción tiene como potenciales beneficiarios a los 6 millones de asalariados registrados que se desempeñan en el sector privado.
- El Ingreso Familiar de Emergencia habría de alcanzar, según las estimaciones iniciales, a 3,8 millones de personas, pero la cifra final excedería los 6 millones.²⁷

A este colectivo podrían agregarse los grupos cuyos ingresos ya eran previamente solventados por el Estado a través de distintas vías: empleados públicos, jubilados, beneficiarios de AUH, perceptores del salario social complementario, entre otros.

Esta situación es de imposible sostenibilidad en el tiempo, máxime teniendo en cuenta la situación de las cuentas fiscales. Por eso queda claro que la implementación de este esquema de protección social para la emergencia precisará de redefiniciones en torno a la recaudación y el destino de los recursos públicos. Seguramente sean necesarias reasignaciones de partidas presupuestarias, impuestos extraordinarios o reformas tributarias. Porque en definitiva, la excepcionalidad nos obliga a discutir cómo nuestra sociedad recauda sus ingresos, distribuye su riqueza e invierte sus recursos. Y tal vez las conclusiones no sólo sirvan para transitar esta crisis sino también para sentar los cimientos de la organización social y económica post-pandemia.

²⁷ Si el IFE tuviera como beneficiarios a los 3,8 millones estimados inicialmente, el total de personas alcanzadas por las dos políticas laborales referidas representaría el 47% de la población económicamente activa. El valor se elevaría al 57% si el IFE termina alcanzando a 6 millones de personas.

Anexo

Políticas anunciadas en Argentina para mitigar el impacto de la pandemia sobre la actividad económica y el empleo

OBJETIVO	MEDIDAS
Reducción de la exposición de los trabajadores en el lugar de trabajo al Covid-19	<i>Aislamiento social preventivo y obligatorio.</i> Sólo se mantiene la actividad para los trabajadores de los sectores definidos como esenciales. Por su parte, para la población en general sólo se permiten traslados por cuestiones excepcionales; la provisión de alimentos, medicamentos y de los artículos de higiene y limpieza. Se mantiene el transporte público de pasajeros sólo para uso de quienes están exceptuados de cumplir el aislamiento. ²⁸
Apoyo a trabajadores expuestos al Covid-19*	Se dispuso un pago extraordinario para personal de seguridad y defensa de \$5000 y otro para el personal sanitario de \$ 5.000 para las tareas prestadas en los meses de abril, mayo, junio y julio abocados y abocadas al manejo de casos relacionados con la pandemia de COVID-19.
Apoyo a los ingresos para los trabajadores enfermos y sus familias	Se incluye dentro de los beneficios del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción a las empresas con una cantidad relevante de trabajadores contagiados por el COVID 19.
Apoyo a los ingresos para los trabajadores en cuarentena que no pueden trabajar desde sus casas	Los trabajadores alcanzados por el “aislamiento social preventivo y obligatorio” quedan dispensados del deber de asistencia al lugar de trabajo. ²⁹
Apoyo para atender necesidades imprevistas de cuidado	Se dispuso un pago extraordinario de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE). ³⁰ Además, se incrementaron las partidas para asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos. ³¹
Apoyo a los ingresos para las personas que pierden sus trabajos o ingresos de trabajo por cuenta propia	<i>Ingreso Familiar de Emergencia.</i> Se dispuso un pago excepcional de \$10.000 durante el mes de abril para los sectores de menores ingresos (desocupados, trabajadores informales; monotributistas inscriptos en las categorías más bajas y monotributistas sociales, y trabajadoras de casas particulares). ³² Se reforzó el seguro de desempleo y se elevaron sus montos. ³³

²⁸ Decreto 297/2020.

²⁹ Resolución MTEySS 279/2020.

³⁰ Decreto 309/2020

³¹ Decisión Administrativa 443/2020.

³² Decreto 310/2020. Los beneficiarios del “IFE” son personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadoras de casas particulares, siempre que no perciban ingresos por los siguientes conceptos (ni ellos ni ningún miembro del hogar): i. Trabajo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado, a excepción del realizado en el marco del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. ii. Trabajo por cuenta propia como Monotributista de categoría “C” o superiores o como Autónomo. iii. Prestación por desempleo. iv. Jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivo o no contributivo, sean nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. v. Planes sociales, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales.

³³ Decreto 332/2020.

Apoyo a las empresas a ajustar el horario laboral y preservar el empleo	<p><i>Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.</i> Se disponen los siguientes beneficios para empresas afectadas por la crisis.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuciones patronales. Se postergan o reducen hasta el 95% de las contribuciones patronales para empresas con hasta 60 trabajadores o aquellas que inicien Procedimiento Preventivo de Crisis de Empresas. 2. Asignación Compensatoria al Salario. Para trabajadores en relación de dependencia del sector privado en empresas de hasta 100 empleados, el Estado abonará una asignación a cuenta del pago de las remuneraciones, debiendo los empleadores abonar el saldo restante de aquellas hasta completar el salario completo. Para empresas de 25 trabajadores la asignación es del 100% del salario bruto, con un valor máximo de un salario mínimo. Para empresas de 26 a 60 trabajadores, es del 100% del salario bruto, con un valor máximo de hasta un 75% del salario mínimo. Para empresas de 61 a 100 trabajadores, del 100% del salario bruto, con un valor máximo de hasta un 50% del salario mínimo. 3. REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria. Para trabajadores en relación de dependencia del sector privado en empresas de más de 100 empleados, el Estado abonará una suma no contributiva de un mínimo de \$6.000 y un máximo de \$10.000. <p>Se crea el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para facilitar el repago de los préstamos para capital de trabajo, incluyendo pagos de salarios, aportes y contribuciones patronales, entre otros conceptos.³⁴</p> <p>Además, se dispuso una línea de créditos para micro, pequeñas y medianas empresas destinada al pago de sueldos.³⁵</p>
Apoyo financiero a empresas afectadas por una caída de la demanda	Se lanzó una línea de créditos blandos para estimular la producción. Se dispuso la prórroga de vencimientos de deudas y la suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago para PyMEs.
Medidas sobre despidos por motivos económicos	Se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, así como también las suspensiones. Quedan exceptuadas de esta prohibición las suspensiones acordadas individual o colectivamente que incluyan pagos no remunerativos a los trabajadores. ³⁶
Apoyo a los trabajadores económicamente vulnerables a permanecer en sus hogares	Congelamiento del precio de alquileres y suspensión de desalojos. ³⁷ Suspensión temporaria del corte de servicios (suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable) por falta de pago para sectores de menores ingresos. ³⁸

Fuente: CETyD en base a argentina.gob.ar (información al 03/04/20).

“Apoyo a trabajadores expuestos al Covid-19” se agrega como categoría adicional a las enumeradas por la OCDE.

³⁴ Decreto 326/2020.

³⁵ Comunicación “A” 6946 BCRA.

³⁶ Decreto 329/2020.

³⁷ Decreto 320/2020.

³⁸ Decreto 311/2020.