

Trabajo y sociedad

ISSN: 1514-6871

Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

Jacovkis, Pablo; Masello, Diego; Granovsky, Pablo; Oliva, Miguel  
La pandemia desnuda nuestros problemas más estructurales:  
Trabajo y sociedad, vol. XXII, núm. 36, 2021, Enero-Junio, pp. 9-28  
Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387366077002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNESM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias  
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)  
Nº36, Vol. XXII, Verano 2021, Santiago del Estero, Argentina  
ISSN 1514-6871 - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)



# La pandemia desnuda nuestros problemas más estructurales: un análisis de los impactos del COVID-19 en el mercado de trabajo argentino

The pandemic nudes our structural problems: impacts of the COVID-19 in Argentinian labor market

A pandemia nua nossos problemas estruturais: impactos do COVID-19 no mercado de trabalho argentino

Pablo Jacovkis\* , Diego Masello \*\*, Pablo Granovsky \*\*\* y Miguel Oliva \*\*\*\*

Recibido: 11.09.20  
Aprobado: 14.11.20



## RESUMEN

Los problemas del desarrollo económico y social argentino son de larga data. El estrangulamiento externo ya era expuesto en diversas posturas, a principio de los años setenta, y tiene sus raíces en importantes debilidades y desafíos socio-productivos no resueltos; es decir, no se trata de problemas meramente financieros y de reservas. Por otra parte, desde el comienzo de las políticas de sustitución de importaciones, Argentina fue integrando a la mayoría de sus trabajadores en una de las configuraciones laborales más avanzadas de la región, aunque ésta fue cambiando negativamente durante los últimos cuarenta años.

Actualmente, numerosos sectores de nuestra sociedad, empresarios, intelectuales, políticos, científicos, sindicalistas, continúan subestimando la estrecha relación que hay entre la creciente heterogeneidad del mercado de trabajo y los problemas estructurales de competitividad y productivos. Y es en este contexto que la pandemia del COVID-19 ha potenciado estos problemas.

Este artículo busca analizar las características de alguno de los problemas estructurales relativos al mercado de trabajo argentino, desde el punto de vista del potencial dinámico y en relación con la

\* Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina. Correo: [pjacovkis@untref.edu.ar](mailto:pjacovkis@untref.edu.ar)

\*\* Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina. Correo: [dmasselto@untref.edu.ar](mailto:dmasselto@untref.edu.ar)

\*\*\* Fundación UOCRA, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Correo: [pgranovsky@uocra.org](mailto:pgranovsky@uocra.org)

\*\*\*\* Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina. Correo: [moliva@untref.edu.ar](mailto:moliva@untref.edu.ar)

estructura social y productiva, pero focalizándonos fuertemente en los impactos generados por el COVID-19 dentro de dicho mercado de trabajo. Esperamos hacer un aporte a través de la comparación de los datos del 1er y 2do trimestre de 2020 y en la proyección de algunas variables claves.

**Palabras clave:** Informalidad estructural, trabajo no registrado, COVID-19, potencial dinámico

## ABSTRACT

The problems of Argentine economic and social development are long-standing. The external strangulation of our economy at the beginning of the 1970s was already point out and has its roots in important weaknesses and unresolved socio-productive challenges. On the other hand, Argentina has been integrating most of its workers in one of the most advanced labor configurations in the region was achieved, although this configuration has changed negatively during the last forty years.

Nowadays, many sectors of our society, businessmen, intellectuals, politicians, scientists, trade unionists, continue underestimated the close relationship between the growing heterogeneity of labor market and the structural problems of competitiveness and productive. In this framework the pandemic of COVID-19 has enhance those problems.

This paper aims to analyze the characteristics of some of the structural problems related to the Argentine labor market, from the viewpoint of the dynamic potential and related to the social and productive structure, with a strong focus in the COVID-19 impacts within this labor market. We shall hope do a contribution, through the comparison between the 1st and 2nd quarterly of 2020 and with the forecast of some themes.

**Keywords:** Structural informality, non-registered job, COVID-19, dynamic potential

## RESUMO

Os problemas de desenvolvimento econômico e social argentino são antigos. O estrangulamento externo já estava exposto em várias posições, no início dos anos 1970, e tem suas raízes em importantes fragilidades e desafios sócio produtivos não resolvidos; em outras palavras, não se trata apenas de problemas financeiros e de reservas. Por outro lado, desde o início das políticas de substituição de importações, a Argentina vem integrando a maioria de seus trabalhadores em uma das configurações de trabalho mais avançadas da região, embora isso tenha mudado negativamente nos últimos quarenta anos.

Atualmente, muitos setores de nossa sociedade, empresários, intelectuais, políticos, cientistas, sindicalistas, continuam subestimando a estreita relação entre a crescente heterogeneidade do mercado de trabalho e os problemas estruturais de competitividade e produção. E é neste contexto que a pandemia de COVID-19 exacerbou esses problemas.

Este artigo busca analisar as características de alguns dos problemas estruturais relacionados ao mercado de trabalho argentino, do ponto de vista do potencial dinâmico e em relação à estrutura social e produtiva, mas com forte enfoque nos impactos gerados pelo COVID-19 no interior. do referido mercado de trabalho. Esperamos dar um contributo através da comparação dos dados do 1º e 2º trimestres de 2020 e na projeção de algumas variáveis-chave.

**Palavras chave:** Informalidade estrutural, trabalho não registrado, COVID-19, potencial dinâmico

## SUMARIO

1. Introducción 2. Problemas estructurales preexistentes, institucionalidad y políticas públicas 2.1. La perspectiva estructuralista latinoamericana 2.2. La heterogeneidad estructural previa al COVID-19 y la acción pública 2.3. Brechas sociales y productivas, innovación y cambio tecnológico previos al COVID-19 2.4. El potencial dinámico y las políticas de producción y empleo 3. Impactos Del COVID-19 3.1. Pandemia y problemas estructurales del mercado de trabajo argentino 3.2. Escenarios que se abren al futuro cercano 4. Conclusiones. Bibliografía

\*\*\*\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El Centro de Recursos de Coronavirus de Johns Hopkins University (CRC) es una fuente continuamente actualizada de datos COVID-19<sup>1</sup>. Al 1° octubre de 2020, se han confirmado un total de 34.020.904 casos en más de 227 países y territorios, y 26 cruceros y buques navales, con 9.329.324 casos activos y 1.015.049 muertes. En Argentina, según esta fuente, había 751.001 contagiados y 16.937<sup>2</sup> muertes a esa fecha<sup>3</sup>. Si bien esta pandemia ya tiene estatus suficiente como para ser catalogada como una de las más importantes crisis del mundo moderno, sus implicancias son muy diversas de acuerdo con el país que se analice. Esto se debe, principalmente, a que la misma se ha juxtapuesto a las diversas y heterogéneas realidades regionales y nacionales. Por consiguiente, en el caso de la Argentina, sus múltiples efectos han deteriorado aún más la ya fragmentada estructura social argentina: por ejemplo, el INDEC señaló que, en el primer semestre de 2020<sup>4</sup>, para el total de los aglomerados urbanos, un 30.4% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza, lo que implica un 40,9% de los individuos en dichas condiciones.

De este modo, la pandemia COVID-19 ha introducido nuevas y poderosas perturbaciones en la forma en que las personas viven y ha tenido impactado significativamente sobre la economía en general y sobre el mercado de trabajo y los ingresos de la población en particular. Diversos organismos y autores han intentado dar cuenta de estos impactos. Entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020) indica que existe una serie de efectos en la economía y en el mercado de trabajo:

“La crisis generada por la pandemia presenta un triple shock económico en el nivel local: uno de oferta (debido a las medidas de aislamiento social), uno de demanda (derivado de los menores ingresos que genera la paralización de la actividad económica) y uno financiero (asociado a los problemas de liquidez que enfrentan las empresas, especialmente las pequeñas y medianas). A esto se le suma el impacto externo derivado de la crisis global, a partir del menor precio de los principales productos de exportación, la reducción del volumen de comercio de bienes y servicios, y las tensiones financieras internacionales”<sup>5</sup>.

En cuanto al impacto del COVID – 19 sobre el mercado laboral, Alzúa y Gosis (2020) destacan el impacto, básicamente, entre quienes trabajan en condiciones de informalidad y por cuenta propia:

“Aunque Argentina es un país en el que la mayoría de las instituciones laborales, incluyendo la legislación para la protección del empleo, la negociación colectiva y los mecanismos de protección social contributivos, están diseñadas para cubrir fundamentalmente a los/las trabajadores/as asalariados/as formales, los shocks como el actual dejan en una situación de desprotección a un gran porcentaje de las personas trabajadoras del país, particularmente a quienes trabajan en la informalidad y por cuenta propia” (ONU, 2020).

Al mismo tiempo, se señalan efectos tecnológicos, como una aceleración del teletrabajo y una globalización de facto de regulación del mercado laboral. Si bien existen efectos positivos como la reducción en la semana laboral y la redistribución del trabajo, también puede existir una mayor desigualdad social referida a las inequidades en el acceso a los recursos tecnológicos necesarios para estas nuevas modalidades de trabajo.

Se podrá integrar de este modo, un comportamiento positivo del mercado de trabajo con incremento de los niveles de competitividad, pero debiendo considerar que “[e]l potencial de las

---

<sup>1</sup> <https://coronavirus.jhu.edu/> (consultado el 1/10/2020).

<sup>2</sup> Si se toman en cuenta los datos no ingresados en tiempo y forma detectados por la Provincia de Bs. As., esta cifra ya superaba los 20.000 casos.

<sup>3</sup> <https://coronavirus.jhu.edu/region/argentina> (consultado el 1/10/2020).

<sup>4</sup> INDEC (2020). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 13. Informes técnicos / Vol. 4, n° 181.

<sup>5</sup> Alzúa, M.L y P. Gosis. “Impacto socio-económico del COVID-19 y opciones de política en Argentina”, Serie de Documentos de Política Pública N6, Nueva York: PNUD, RBLAC, 2020. ([https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/social-and-economic-impact-of-covid-19-and-policy-options-in-arg.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/social-and-economic-impact-of-covid-19-and-policy-options-in-arg.html))

nuevas tecnologías es enorme, pero aún estamos en los primeros años de su desarrollo y en un contexto donde la inequidad social es alta, las relaciones laborales adquieren formas deslaborizantes, la precarización del trabajo aumenta, las cualificaciones se polarizan...” (Catalano, 2018:21). De esta manera, puede sostenerse que la innovación tecnológica es altamente significativa, pero, dado que este nuevo paradigma está en sus comienzos, la existencia previa de brechas estructurales en cuanto a ingresos, calificaciones, precarización laboral, así como la presencia de segmentos significativos de informalidad estructural, pueden llevar a mayores polarizaciones y asimetrías sociales.

En otros términos, el poco dinamismo productivo de las unidades económicas informales limita e impide el desarrollo de procesos de reproducción ampliada de su capital, lo que se expresa, también, en restricciones, tanto en materia económica como en su capital social. Así, la debilidad y poca densidad de interconexiones y vínculos –anomia en el tejido productivo–, y la ausencia de un claro perfil de especialización de la economía, limitan las posibilidades para que las ventajas competitivas originadas en ciertos sectores dinámicos sean transferidas a otros segmentos y entramados productivos. La débil vinculación se expresa en una estructura productiva altamente heterogénea en cuanto a su potencial dinámico, que consolida las brechas estructurales y las profundas asimetrías en el plano distributivo.

Por ello, es necesario conformar un aparato productivo que actúe en cuanto al desarrollo y promoción de procesos colectivos de aprendizaje, integrando competencias técnicas y prácticas, y expandir estos saberes, considerando las capacidades políticas de los agentes sociales y económicos para gestionar los conflictos sectoriales. (Ocampo, 2008).

Desde la mirada estructuralista latinoamericana, los segmentos informales tienden a perpetuarse porque expresan un excedente estructural de fuerza de trabajo que no puede ser absorbido por los sectores más dinámicos de la economía, dado el carácter fragmentado de nuestro desarrollo. Estas heterogeneidades se fundamentan en las consecuencias negativas de la concentración tecnológica en el entramado industrial y la segmentación del mercado laboral, generando mecanismos de exclusión social y expulsión de los segmentos informales de cualquier posible integración económica y social.

Desde esta perspectiva analizaremos la situación del mercado de trabajo argentino antes de la implementación de las medidas de aislamiento social, durante las mismas, y estimaremos posibles escenarios cercanos en el tiempo, tratando de articular un aporte en, al menos, tres sentidos diferentes. Por una parte, recurriendo al enfoque estructuralista y del sector informal urbano, nos focalizaremos en el análisis de los problemas estructurales de largo plazo, que constituyen la situación crítica de base donde se asentó la actual pandemia. Puesto que, dejar de lado esta arista implicaría un sesgo en el análisis y, también, en la apreciación de las capacidades para salir de la situación. Por otra parte, intentaremos observar los efectos concretos de la política de aislamiento social preventivo y obligatorio dentro del mercado de trabajo, situación que tiene su epicentro durante el segundo trimestre de este año. Finalmente, nos concentraremos en aportar elementos para la reflexión de posibles escenarios futuros, pero cercanos en el tiempo, que nos permitan acercarnos a la gravedad de la situación en materia de empleo y de la posible recuperación del mismo.

Cabe señalar que, el trabajo adoptó un enfoque metodológico cuantitativo y agregado, focalizado sobre las grandes segmentaciones del mercado de trabajo y con algunas apreciaciones sectoriales. Esta elección obedeció, fundamentalmente, a los límites propios del artículo, respecto a la necesidad de poder desarrollar un análisis lo más completo posible de la situación previa y posterior a los efectos del COVID-19. Sin embargo, es muy relevante señalar que muchos de los problemas y desafíos que aquí se mencionan, se agravan dentro de los segmentos más jóvenes, especialmente dentro de los grupos de mujeres jóvenes y en regiones específicas, como las del Conurbano bonaerense, entre otros. No hemos avanzado en el análisis de estas dimensiones simplemente porque excedían las posibilidades del trabajo y no por una falta de relevancia de las mismas.

Por último, cabe mencionar que la base empírica de la información incluida dentro del trabajo proviene de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, en lo que respecta al primer trimestre de 2020 y al informe del INDEC sobre el mercado de trabajo publicado el 24 de septiembre pasado. Luego, todas las estimaciones fueron realizadas por el equipo del CIEA.

## **2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES PREEXISTENTES, INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1. La perspectiva estructuralista latinoamericana**

Un planteo inicial para pensar el mercado de trabajo dentro del marco estructuralista es el que propuso W. A. Lewis (1954, 1958), quien señaló el carácter dualista del desarrollo de las economías, focalizando, para ello, en las características de la estructura productiva. Así, concibe una estructura productiva dual, con una segmentación en dos sectores: uno con una muy baja productividad de la mano de obra y otro sector moderno donde se concentrarían las actividades más dinámicas de una sociedad. Dentro de esta tradición de pensamiento, Raúl Prebisch (1993) incluye en su análisis la teoría sobre el dualismo estructural y los problemas de desarrollo que se evidencian en los países latinoamericanos. En su obra se destaca la importancia concedida a los procesos de apropiación del progreso tecnológico como condición del desarrollo de un país y a la noción de una relación de intercambio desigual entre países del centro y países de la periferia.

Un aporte crucial al tema lo propone Aníbal Pinto (1965), quien planteará una variación a la perspectiva original de Lewis, para quien el eje de la dualidad se expresaba en una estructura de división entre países, señalando la necesidad de pensar que la conformación de modalidades particulares de dualismo estructural se daban dentro de cada país, con un sector moderno y de productividad comparable con los países desarrollados y un sector atrasado, por fuera de todas estas mejoras (Pinto, 1965). Esta conceptualización resulta clave porque establece la segmentación dual dentro de los propios países, es decir, lo que para Lewis era una división entre países, Pinto lo coloca dentro de una misma unidad política. Dentro de una misma estructura productiva, entonces, se pueden reconocer posiciones dinámicas y posiciones periféricas en un mismo país.

Más recientemente, Carbonetto (1985) aporta a este esquema de razonamiento una perspectiva de la dimensión política de esta situación, con el concepto de *efecto de descentramiento*, el cual permite vislumbrar algunas consideraciones causales del problema del dualismo estructural. Según él, la orientación primario-exportadora de la región latinoamericana se consolidó en función de intereses sociales y económicos europeos y trajo consecuencias importantes, como la destrucción de las incipientes economías manufactureras y artesanales de las diferentes regiones, la reorientación de los recursos locales en función de la exportación primaria y, finalmente, una exclusión de fuerza de trabajo respecto a este proceso de acumulación.

Si bien las teorizaciones de estos autores estructuralistas fueron perdiendo visibilidad, la preocupación por los excedentes de fuerza de trabajo en el largo plazo y por la proliferación de ocupaciones de muy baja productividad, las consideraciones sobre las estructuras duales, las relaciones centro/periferia y la noción de descentramiento, fueron sustanciales para pensar el devenir de la estructura social y productiva, así como el comportamiento de nuestros mercados de trabajo.

### **2.2. La heterogeneidad estructural previa al COVID-19 y la acción pública**

Abordar los problemas de largo plazo del mercado de trabajo implica complementar estos planteos estructuralistas con un enfoque sociológico en relación con las brechas estructurales y a su impacto en los diferentes segmentos y grupos sociales, en la configuración de actores diversos y de entramados sociales complejos y heterogéneos que las conforman. Esta heterogeneidad y complejidad del problema demanda, además de políticas universalistas, dispositivos de gestión pública focalizados, sofisticados y diversos. Dar cuenta de esta heterogeneidad implica, al menos, definir tres grandes segmentos dentro de la población económicamente activa, que expresarán la complejidad del problema de la precariedad en nuestro país: los trabajadores “no registrados” de empresas modernas o formales, los informales estructurales y el desempleo abierto. Estos tres segmentos suponen, desde las políticas públicas, enfoques diferenciados para su tratamiento.

Nuestra mirada nos acerca a pensar una estructura productiva “desequilibrada”, y da cuenta de la falta de interacciones entre los distintos segmentos económicos, los cuales son heterogéneos en cuanto

a sus niveles de productividad, calificación y condiciones de trabajo. Esto expresa la necesidad de acciones que tiendan a fortalecer los encadenamientos entre estos distintos segmentos -con productividades tan diferenciadas-, moderando brechas, asimetrías y fracturas sociales, lo que implicará, también, asumir las falencias en cuanto a contenido del trabajo, la productividad, las tecnologías físicas y de procesos, las calificaciones y el nivel de capitalización de los segmentos más débiles, aspectos que se reflejan estilizadamente en la baja relación de tecnología/calificaciones por cada puesto de trabajo pertenecientes a las unidades económicas menos dinámicas.

De los tres segmentos -desempleo abierto, informalidad estructural y trabajo no registrado en empresas "modernas"- es la informalidad estructural la que más expresa aspectos específicos relacionados con los problemas del desarrollo argentino y de la modalidad particular que asume la cuestión social en países como el nuestro. Esto tiene su explicación en que es en la informalidad donde confluyen los problemas de la desregulación del trabajo con aquellos otros problemas referenciados en las dificultades de inserción estructural de los puestos de trabajo.

También se agregan las limitaciones en cuanto a la necesidad de fomentar nuevos mecanismos institucionales de interacción entre la informalidad estructural y el sector más dinámico del aparato productivo, que incidan en el desarrollo de capacidades para la gestión e instrumentación de programas y proyectos tendientes a mejorar el desenvolvimiento de este tipo de unidades económicas -con muy bajos niveles de calificación y de contenido tecnológico en el desarrollo de sus actividades-. De algún modo, esto expresa la falta de vinculación de estas micro pymes informales y del autoempleo precario con clientes y proveedores, con segmentos menos periféricos de las cadenas de valor, con actores territoriales, con los organismos estatales nacionales, provinciales y municipales que puedan intervenir en su desenvolvimiento y operen en su territorio de actuación.

De este modo, dadas las limitaciones estructurales a nivel macroeconómico, para descansar en *automatismos* de mercado y dada, también, la ausencia de incrementos significativos en materia de inversión privada en nuestra economía, podemos suponer que los dispositivos de política pública serán los principales responsables de la instalación de sistemas nacionales y sectoriales de producción, innovación y formación, y del entorno económico que ubique, al alcance de los agentes productivos, recursos públicos asociados a tecnologías, tanto materiales como simbólicas (cultura y saberes productivos, tecnológicos y laborales).

En términos teóricos, dentro de nuestro enfoque sociológico -y contra concepciones *deterministas tecnológicas* del desarrollo y el empleo-, el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo no pueden concebirse como un simple efecto de la aplicación de tecnología, sino también, de las políticas definidas por los actores sociales y económicos, por sus capacidades para la gestión e instrumentación de las mismas, por el marco de las relaciones laborales, y por el esquema institucional que regule el comportamiento del mercado de trabajo, entre otros aspectos.

Pensando en nuestras realidades latinoamericanas, deberán considerarse los itinerarios, recorridos y trayectorias propios, así como los acuerdos institucionales de los actores, para pensar las acciones que permitirán moderar las heterogeneidades estructurales -productivas, tecnológicas, de la calidad del empleo y de las calificaciones-, y las formas de superar la ausencia de una perspectiva sistémica de integración de la innovación en los segmentos productivos de baja o muy baja productividad. También de la fragmentación de los sistemas educativos en sus diversos niveles y modalidades, como manifestación de las profundas diferencias sociales y económicas, cuyo modo de expresión más distintivo son los segmentos que conforman los principales problemas de exclusión socio-laboral en la actualidad, como señalamos anteriormente: el no registro en empresas formales o modernas, la informalidad estructural y el desempleo abierto. Será la experiencia de los actores domésticos y sus interacciones los que permitirán sobrellevar estas asimetrías. Como señala Catalano:

"...serán las instituciones públicas las que crearán el ecosistema que motorizará la innovación poniendo a disposición de este proceso recursos públicos monetarios y no monetarios, tangibles e intangibles. Los sistemas de innovación necesitan combinarse con economías o segmentos altamente competitivos y con una institucionalidad fuerte de los sistemas educativos formales y de los no formales. También con políticas públicas que fortalezcan los sectores de actividad estratégicos para el patrón de especialización que sostenga el sistema productivo de un país, creando un marco jurídico adecuado y estimulando nuevas visiones del mundo. En otras palabras, las nuevas ocupaciones se

redefinirán en términos de cantidad de empleo, cualificaciones, condiciones de contratación y condiciones de trabajo según las decisiones políticas que tomen los actores sociales, y, por lo tanto, no son un simple resultado o “impacto” de la aplicación de nuevas tecnologías. Son los senderos institucionales que se recorren los que condicionan los efectos sociales. América Latina deberá redefinir las instituciones económicas y sociales para superar la fuerte heterogeneidad estructural que presentan sus sistemas productivos, la debilidad de sus sistemas de innovación y la segmentación de los sistemas educativos y de formación a lo largo de la vida” (Catalano, 2018).

De este modo, y continuando la discusión sobre las brechas productivas, tecnológicas y sociales, la falta de densidad en los vínculos y en los encadenamientos entre los distintos segmentos productivos – “anomia socio-productiva” en tanto merma en las vinculaciones y en el capital social entre sectores formales/informales-, incrementa las asimetrías sociales y económicas. En este marco, esta realidad nos muestra que el desarrollo de un nuevo paradigma tecnológico, que implique la confluencia de diversos dispositivos tecnológicos y tradiciones innovativas –robótica, digitalización, internet de la cosas, inteligencia artificial- tendrá impacto en la mejora de las condiciones de vida de las distintas comunidades; pero ello tendrá lugar en un contexto de heterogeneidades estructurales muy marcadas, donde será necesario gestionar e integrar, desde las políticas públicas, distintos ritmos e intensidades en cuanto a productividades, tecnologías y calificaciones, pensando en un esquema que “armonice” desarrollo económico con integración social, considerando procesos distributivos de los excedentes generados y el desarrollo de servicios públicos de calidad, que logren mejores niveles de homogeneidad social.

### **2.3. Brechas sociales y productivas, innovación y cambio tecnológico previos al COVID-19**

Como se dijo, resulta sustancial destacar la relevancia de la instancia política y de la acción estatal para potenciar el desarrollo económico y para comprender el fenómeno de la construcción de un entramado de actores económicos con base en la generación de un conjunto de capacidades y competencias. Estas se generan a través de la participación directa en el mundo productivo y del trabajo, a partir de la pretensión de comprensión mutua entre los agentes involucrados, vinculando y articulando las intervenciones, tanto en lo productivo como en la generación de diversos dispositivos de inserción social. Es decir, fortaleciendo las interrelaciones entre estos diversos sectores.

Desde la mirada estructuralista latinoamericana, los segmentos pertenecientes a la informalidad tienden a perpetuarse porque expresan un excedente estructural de fuerza de trabajo que no puede ser absorbido por los sectores más dinámicos de la economía, dado el carácter fragmentado de nuestro desarrollo. Estas heterogeneidades, también, se fundamentan en las consecuencias negativas de la concentración tecnológica en el entramado industrial y la segmentación del mercado laboral, generando mecanismos de exclusión social y expulsión de los segmentos informales de cualquier sendero posible de integración económica y social. En este sentido, como señala Salvia:

“La falta de encadenamientos productivos con la actividad económica nacional impide que los beneficios de las innovaciones e inversiones en los sectores más dinámicos se difundan al resto del sistema productivo. La desigual distribución del ingreso en un país sería un reflejo de estas condiciones. De acuerdo con este enfoque, las actividades de subsistencia tienden a perdurar dado que ocupan una amplia oferta de mano de obra redundante, frente a las cuales las condiciones de desarrollo periférico no brindan solución. Esta tesis fue profundizada por Aníbal Pinto con el fin de destacar los efectos regresivos de la concentración del progreso técnico sobre la integración productiva, los mercados de trabajo y, por ende, sobre la capacidad de integrar al desarrollo a los excedentes de población” (Salvia, 2015).

En este marco, los dispositivos de política pública requerirán integrarse, para configurar un camino tendiente al desarrollo de tecnología, mediante caminos diversos, con segmentos económicos heterogéneos y, también, con el sistema educativo/científico/tecnológico en sus diferentes niveles. Es decir, el eje estatal y su articulación con actores/interlocutores provenientes del mundo productivo y del trabajo desempeñarán un lugar central para pensar cualquier tipo de proceso de desarrollo y de mejora en los niveles de productividad y calificación de los segmentos informales. Además, a partir de



la gestión de estas políticas -que colaboren y direccionen las vinculaciones entre estos sectores en el sentido de impulsar aquellos de menor dinamismo-, deberá brindarse la cobertura institucional necesaria para propiciar la instalación de un esquema “denso” en cuanto a las acciones de implementación de esta pluralidad de dispositivos.

Esto supone contemplar las brechas manifiestas en cuanto a capacidades diferenciales de generación de competencias tecnológicas entre el sector más dinámico de la economía y el sector informal. Por ello, es necesario encontrar modos de intervención pública que potencien formas específicas de innovación y mejoras de la productividad, así como de incremento del contenido tecnológico para este último segmento.

## **2.4. El potencial dinámico y las políticas de producción y empleo**

Retomando lo señalado hasta ahora, destacamos los aportes de los enfoques económicos heterodoxos y estructuralistas, en un contexto amplio de debate sobre el desarrollo en América Latina -desarrollismo, estructuralismo y neodesarrollismo-, así como su integración con otros enfoques más sociológicos, a partir de los cuales se plantea un concepto de aprendizaje, construcción y difusión institucional de capacidades tecnológicas y productivas de mucha utilidad para un análisis sociológico y económico del desarrollo. Es en este marco que resulta clave poder especificar el concepto de potencial dinámico.

En un sentido general, el potencial dinámico es la capacidad que tienen, en el transcurso de un tiempo determinado, las unidades productivas para mejorar, por un lado, el modo en que reproducen la complejidad de su capital acumulado y, por otro, el tipo de inserción que tienen dentro de la estructura social y productiva, comúnmente llamada “el mercado”. (Carbonetto, D., Carbonetto, S., 1996)

El concepto del potencial dinámico deviene como un desprendimiento o como la especificación de un campo dentro de la teoría del sector informal urbano, también planteada por nosotros (Masello & Granovsky, 2010) como teoría de la informalidad estructural. Sobre esta última hay una extensa bibliografía; el trabajo pionero de Keith Hart, donde se introduce por primera vez el concepto de informalidad para hacer una doble designación, por una parte, se refiere a las unidades productivas y, por otra, alude a los trabajadores que están en dichas unidades. Luego, cabe señalar los desarrollos realizados en el marco del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), así como los trabajos de numerosos investigadores e instituciones (entre ellos los libros y las Conferencias Internacionales del Trabajo de la OIT (2013, 2016) que avanzaron en diferentes formas de especificación y medición del sector informal (Lewis, 1954; Carbonetto, 1985; Mezzer, 1985).

Nuestro análisis está centrado en que, en conexión con la teoría de la informalidad estructural, se puede hacer una caracterización de la diversidad de unidades productivas a partir del potencial dinámico que cada una de estas tiene. A su vez, esta caracterización teórica permitiría una multiplicidad de propósitos, algunos estrictamente académicos o científicos, abocados a la elaboración de una mejor comprensión y explicación de la dinámica del desarrollo de dichas unidades productivas, hasta otras metas ligadas con la concepción y aplicación de políticas públicas y sociales.

Desde el punto de vista de las consideraciones generales, caracterizar el universo de unidades productivas en función del potencial dinámico, medirlo y analizarlo en un proceso diacrónico, suponemos que permitiría una mejor comprensión de los problemas relativos al desarrollo de un país como la Argentina. En este sentido, la teoría del potencial dinámico no sólo permitiría dar una explicación suficientemente satisfactoria respecto a la posición relativa que tiene una unidad productiva dentro del entramado de la estructura social y económica, sino que, también, habilitaría la reflexión sobre una serie de posibilidades prospectivas en cuanto a la elaboración de diferentes escenarios y/o caminos que podrían recorrer estas unidades o emprendimientos, tanto senderos que conducen a mejores posiciones como lo contrario, caminos que llevarían a un empeoramiento de su ubicación relativa en la estructura. Desde este enfoque, todo tipo de unidad productiva puede analizarse desde el punto de vista de su potencial dinámico dentro de la estructura social y productiva; es decir por el modo en que reproduce su capital económico, cultural y social, y por su mejor o peor inserción dentro del mercado.

En el caso de la inserción mercantil de la unidad productiva entran en juego, en primer lugar, el margen de decisión y autonomía de la unidad para poder establecer un posicionamiento estratégico propio de inserción (basado en una competitividad costos, o en la calidad del producto o en cierta especialización producto-mercado). En segundo lugar, la incidencia del contexto competitivo de inserción (monopólico, de competencia pura o perfecta –atomizada-, oligopólico, de competencia imperfecta), también la presencia de productos sustitutos, el poder de negociación de clientes o proveedores, o amenazas de ingreso de nuevos competidores. En tercer lugar, la estructura de la demanda y el perfil de sus clientes; así como los segmentos de mercados actuales y potenciales.

En el caso de la reproducción del capital, además de la dimensión económica del capital se debe considerar sus aspectos culturales (los niveles de calificación de los trabajadores por ejemplo) y relacionales (la vinculación y proximidad con el resto de la cadena de valor). Para tener esta mirada ampliada del capital recurrimos al concepto de cultura tecnológica, laboral y productiva, que refiere al conjunto de valores, creencias, saberes y prácticas profesionales que conforman dos tipos de capacidades organizacionales. La primera refiere a las capacidades asociadas al saber técnico-productivo experto, es decir, centradas en la actividad específica. En segundo lugar, al desarrollo de un conjunto de capacidades organizacionales de relacionamiento político institucional que amplíen el campo de acción de la unidad productiva.

Desde este enfoque del potencial dinámico, es posible dimensionar y luego poder actuar sobre los segmentos de bajo contenido tecnológico y baja relación de capital por puesto de trabajo, orientando las políticas públicas a partir de la definición de un perfil claro de desarrollo e inclusión, suponiendo un enfoque estratégico y de largo plazo. Es decir, actuando sobre el bajo potencial dinámico de estas unidades económicas informales -que puede observarse en su débil inserción mercantil y en su falta de acceso a dispositivos públicos que fomenten la formación y el desarrollo tecnológico-. Debido a esta escasez en materia de calificaciones y tecnologías, en estas unidades económicas disminuye el desempeño económico de estos segmentos de productividad media y baja –micropymes e informalidad estructural-, lo que se extiende en el tiempo, y por eso asume su carácter estructural, “traccionando a la baja” los niveles de productividad del resto del entramado productivo.

Como señalamos, el enfoque del potencial dinámico da cuenta del peso específico del desempleo, la informalidad y el no registro como elementos derivados de las falencias en cuanto al desarrollo social y económico y a las fuertes brechas entre los distintos segmentos productivos respecto de los niveles de productividad, calificaciones y contenido tecnológico y de su impacto respectivo en la pérdida de dinamismo global del conjunto de la economía. “Dados los muy bajos niveles de capitalización y tecnología que logran los sectores intermedios, se retrasa la tasa de crecimiento en los niveles medios de productividad, pudiendo convertirse en negativa durante largos períodos.” (Salvia, 2015:369). Asociando esto a la fuerte regresión distributiva, el resultado es un incremento significativo en los niveles de pobreza y deterioro de la estructura social. Por ello, la articulación entre perfil de desarrollo e inclusión requiere una mirada estratégica de largo plazo que especifique políticas diferenciadas para los problemas derivados de la estructura productiva y del mercado de trabajo.

De este modo, un primer aporte de nuestro abordaje sociológico al análisis de los problemas del desarrollo consiste en comprender la complejidad del concepto de heterogeneidades estructurales y de potencial dinámico, dando cuenta de que se está hablando no solo de resultados técnicos y económicos, sino también de fracturas sociales, culturales, vinculares, en cuanto a las trayectorias de los actores y de sus interacciones, prácticas, valores, representaciones y saberes tecnológicos, productivos y laborales. También de su relación con las políticas públicas para actuar sobre cierto contexto de “anomia” en el tejido productivo y laboral, fomentando mayores interconexiones virtuosas que fortalezcan los lazos sociales y productivos entre estos actores, dado el bajo capital social existente entre los segmentos socio-productivos formal/moderno y el sector informal estructural.

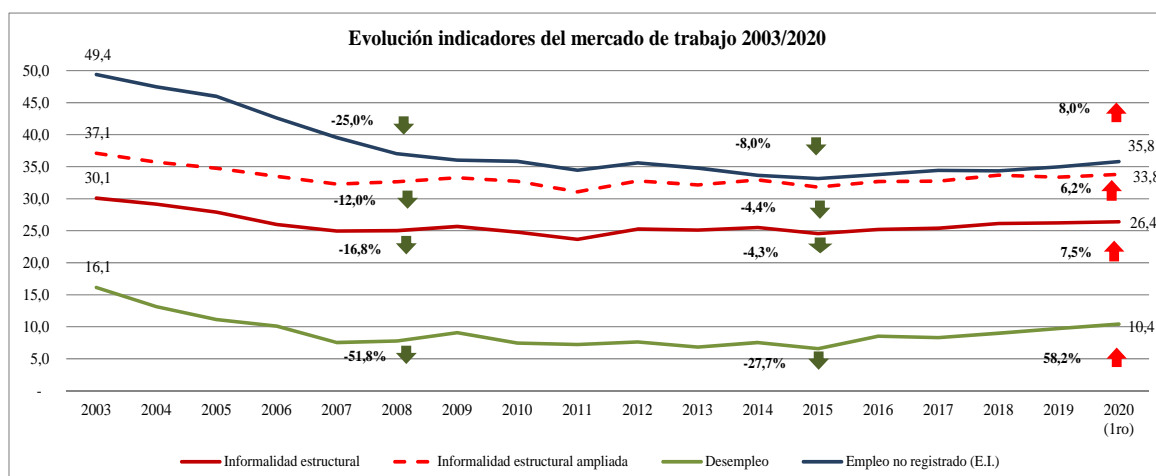
### 3. IMPACTOS DEL COVID-19

En función de lo señalado en los apartados anteriores, los efectos de la pandemia en Argentina se sumaron a una serie de problemas complejos, muchos de ellos de larga data. Estos problemas se pueden observar en diferentes planos, siendo, quizás, uno de los más relevantes el mercado de trabajo. En este sentido, creemos que el mercado de trabajo funciona como una dimensión donde se ponen en evidencia aspectos que ocurren en el nivel estructural con una temporalidad diferente. Es decir, sucesivos deterioros en la estructura económica y social se ven, posteriormente, en el tipo de morfología que va asumiendo del mercado de trabajo.

#### 3.1. Pandemia y problemas estructurales del mercado de trabajo argentino

Entonces, el problema del COVID-19 se asienta en una sociedad históricamente desequilibrada (por lo menos en los últimos 45 años), con una fractura socio-productiva creciente. De modo que, probablemente, uno de sus principales impactos será el acrecentar estas fracturas preexistentes.

Gráfico N° 1: Evolución de la informalidad estructural, el empleo no registrado y el desempleo -2003 – 2020 (%)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH –Total aglomerados urbanos 3er. trimestre. Menos para el año 2020, que se ha tomado el 1er. trimestre, por ser el único disponible en microdatos hasta el momento.

Como se puede observar en el gráfico, se detalla la evolución de tres indicadores relevantes sobre la situación del mercado de trabajo argentino que, más allá de sus particularidades, comparten una tendencia similar en los últimos 17 años. Todos ellos registran un importante decrecimiento entre el año 2003 y el año 2008, momento en el que ingresan en una situación de meseta, para volver a reflejar una tendencia creciente a partir de los años 2015/2016. De este modo, mientras la tasa de desocupación decreció más de un 51% entre el año 2003 y el 2008, luego, entre 2009 y 2015, su descenso se morigeró (-27%) y, entre 2016 y 2020, volvió a recorrer un camino de crecimiento (+58%). El mismo recorrido puede observarse para el empleo asalariado no registrado: desciende un 25% hasta el 2008, luego sólo un 8% hasta el año 2015 y, finalmente, vuelve a crecer un 8% hasta la actualidad. La informalidad estructural<sup>6</sup> no escapa a este patrón; cae un 16,8% entre 2003 y 2008, luego desciende un 4,3% hasta 2015 y aumenta un 7,5% hasta el principio de 2020.

<sup>6</sup> La informalidad estructural ampliada es la informalidad estructural más el empleo doméstico. Solemos adicionar este otro indicador porque muchos consideran directamente al empleo doméstico como un empleo del sector informal. En nuestras estadísticas aparece separado porque analizar los problemas y las políticas para una unidad doméstica (hogar) es muy diferente que hacerlo para cualquier otro tipo de unidad productiva.

En este punto conviene señalar que la informalidad estructural que calculamos nada tiene que ver con el empleo registrado<sup>7</sup>: es un indicador que se construye con variables de la Encuesta Permanente de Hogares que caracterizan a la unidad productiva donde se desempeña la persona ocupada. Su objetivo básico es discriminar entre dos segmentos del mercado de trabajo, los ocupados en puestos de trabajo estructuralmente informales de los ocupados en puestos de trabajos llamados *modernos*. Aclaremos que tanto la informalidad estructural como los puestos *modernos* encierran importantes niveles de heterogeneidad que no detallaremos aquí, pues exceden los objetivos que nos hemos propuesto dentro de este artículo. Basta con señalar que, por una parte, funciona un sector que (por no disponer de un concepto más eficiente) llamamos *moderno*, con empresas y puestos de trabajo de mediana y alta productividad, mejores salarios, generalmente organizados en empresas de mayor tamaño con utilización de tecnología física y de procesos, donde predomina la forma de relación salarial, muchas veces bajo un contrato por tiempo indeterminado. Y, por otra parte, conviviendo con lo anterior, existen importantes sectores que, mayoritariamente, se autogeneran un puesto de trabajo a partir de necesidades subjetivas de auto-subsistencia en condiciones de baja productividad, bajos ingresos y una carencia integral de capital (Masello & Granovsky, 2017).

Es muy relevante retener esta caracterización dual, porque es un aspecto que se ha consolidado estructuralmente en Argentina y que tiene una afectación directa en el desenvolvimiento del mercado de trabajo. Es este el marco donde se suma el problema del COVID-19 con la consiguiente política de aislamiento social, la cual, más allá de sus efectos positivos en cuanto a darle tiempo al sistema de salud para que se equipe de un modo más adecuado, ha mostrado consecuencias gravísimas en todas las sociedades en materia de empleo, cuestión que en nuestro país tendrá dificultades agregadas a causas de esta fractura o dualidad estructural. Puesto que, como veremos más adelante, donde más castigo ha infringido la política de aislamiento es dentro de lo que acá hemos presentado como el sector de la informalidad estructural en conjunto con otros empleos no registrados del sector moderno.

Simplemente para completar el cuadro de situación, en la tabla siguiente se expone el indicador de precariedad<sup>8</sup> para cada uno de los años que fueron considerados en los diferentes sub-períodos de análisis, 2003, 2008, 2015 y el primer trimestre de 2020. Además, cabe señalar que los indicadores incluidos en la precariedad están calculados de modo que sean mutuamente excluyentes entre sí, con la finalidad de evitar dobles asignaciones de trabajadores/as en cada una de las condiciones expuestas.

Observando los diferentes años, es muy claro que, más allá de las variaciones, el mercado de trabajo argentino no pudo reducir por debajo del 40% la precariedad dentro del conjunto de los ocupados y, si este cálculo se hace en relación a la PEA, obviamente, el piso de precariedad que no se pudo perforar estuvo alrededor del 45% -asociado, básicamente, a la baja tasa de desocupación registrada en el tercer trimestre de 2015-. Sin embargo, para el caso de la desocupación y de la subocupación, lo que se observa es una curva en *u* con una caída y posterior crecimiento de estos indicadores. Este panorama lo que arroja es el tránsito de un mercado de trabajo altamente golpeado más allá de las coyunturas favorables.

Es decir, el importante crecimiento económico del período 2003 a 2008 incidió en la mejora de los indicadores del mercado de trabajo, pero, de ahí en más, con una sociedad produciendo más cerca de su capacidad instalada, el comportamiento irregular de la economía, con pequeños crecimientos y estancamientos anuales, supuso primero un amesetamiento del dinamismo del mercado de trabajo y, después, el comienzo de un progresivo deterioro. Cabe preguntarse en este punto, si el crecimiento no estuvo excesivamente anclado en poner a producir los factores ociosos (en combinación con un favorable contexto para las exportaciones primarias), careciendo de una estrategia para incrementar las capacidades productivas en un largo plazo.

---

<sup>7</sup> Que es designado como Empleo Informal en la tipología de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>8</sup> Algunos autores/as asimilan la precariedad al empleo o trabajo no registrado. En nuestro caso, al haber ya por parte de OIT una tipificación para el empleo no registrado (empleo informal), consideramos como trabajo precario a todos aquellos que tienen diferentes problemas de inserción y que puedan ser contabilizados estadísticamente por la EPH.

Cuadro N° 1: Evolución de la tasa de precariedad antes del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Tasa de precariedad desagregada (sobre total ocupados y PEA)				
	2003	2008	2015	2020 (1er)
<b>Informalidad estructural</b> (en total de trabajadores) 1	2.673.729	2.567.988	2.733.992	3.177.892
<b>Subempleo moderno</b> (en total de trabajadores) 2	835.698	364.236	235.405	553.500
<b>Pleno empleo moderno no registrado</b> (en total de trabajadores) 3	1.169.081	900.581	1.016.563	1.244.241
<b>Empleo doméstico no registrado o subocupado</b> (en total de trabajadores) 4	584.915	675.060	644.818	689.909
<b>Desempleo abierto</b> (en total de trabajadores) 5	1.711.204	865.115	783.497	1.394.118
<b>Total precariedad dentro del mercado de trabajo</b>	6.974.627	5.372.980	5.414.275	7.059.660
<b>Tasa precariedad sobre ocupados</b> (1+2+3+4)	59,2%	43,9%	41,6%	47,0%
<b>Tasa precariedad sobre la PEA</b> (1+2+3+4+5)	65,8%	48,3%	45,4%	52,5%

Fuente: elaboración propia en base a la EPH

Todos los años se corresponden con el 3er trimestre con excepción del año 2020

De modo que, a principios de 2020, cuando todavía no se había impuesto el aislamiento, la tasa de desocupación se había duplicado en relación con la registrada en 2015, con algo más del 10% de trabajadores/as desocupados/as. Asimismo, en el mismo período, el empleo asalariado no registrado había aumentado un 8%, llegando a una tasa del 35,8% a nivel general y, por último, la informalidad estructural se había incrementado en 7,5%, llegando a un 26,4% y, si se le adiciona el stock de empleo en el servicio doméstico, lo que denominamos la informalidad ampliada, la tasa trepaba al 33,8%, con un incremento desde 2015 del 6,2%.

Concretamente, antes de los efectos de la pandemia ya estábamos frente a un mercado de trabajo deteriorado, tanto por el proceso de desgaste iniciado en la coyuntura que comienza en mayo de 2018<sup>9</sup> como por procesos estructurales de largo plazo que se arrastran, al menos, desde mediados de la década de 1970 y que comenzaron a eclosionar masivamente en la morfología del mercado de trabajo a mediados de la década del noventa. Estos procesos van mostrando, de manera paulatina pero constante, el aumento de la heterogeneidad estructural y cómo esa heterogeneidad se refleja con dramatismo dentro del mercado de trabajo, donde la brecha entre aquellos que tienen una ocupación en condiciones de *modernidad* y los que están dentro de lo que llamamos *informalidad estructural* es cada vez más grande y, lo que es peor, se va volviendo una diferencia irreversible, donde los más rezagados prácticamente no tienen oportunidades para saltar dicha brecha.

Es en este escenario donde se asienta la pandemia y las políticas de aislamiento, iniciadas, primero de manera muy severa y luego con menos intensidad, el 20 de marzo pasado. Esta política implicó el retiro de la mayoría de las personas de la vida pública y, por supuesto de la vida laboral. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, el comportamiento de varios de los indicadores del mercado de trabajo que hemos analizado antes refleja de manera muy clara cómo ha impactado la política de aislamiento en la inserción productiva de los/las trabajadores/as. Esta situación se evidencia en la comparación entre el segundo trimestre de 2020 (abril-mayo-junio) y el primer trimestre de 2020 (enero-febrero-marzo).

<sup>9</sup> Se trata de la crisis de divisas, la constante devaluación del peso, el colapso de la deuda externa y, como contrapartida, un importante proceso inflacionario.

Cuadro N° 2: Evolución de indicadores del mercado de trabajo antes y durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Indicadores del mercado de trabajo	2020		
	1er Trim	2do Trim	Dif. %
Pobl. Económicamente Inactiva (PEI)	15.002.185	17.600.000	17,3
Pobl. Económicamente Activa (PEA)	13.439.318	10.982.671	-18,3
Tasa actividad	47,1	38,4	
Total ocupados	12.045.200	9.546.000	-20,7
Asalariados	8.855.204	7.340.874	-17,1
Empleo (asalariados) no registrado	3.166.006	1.747.128	-44,8
Cuentapropistas	2.683.581	1.890.108	-29,6
Patrones	426.606	248.196	-41,8
Informalidad estructural*	3.177.092	2.153.729	-32,2
Informalidad estructural ampliada*	4.065.647	2.874.778	-29,3
Desempleo	1.394.118	1.437.000	3,1

(\*) Estimado

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

Un primer aspecto para observar está en el incremento de la población económicamente inactiva (PEI) en un 17% dentro del segundo trimestre respecto al primero. Cabe aclarar que una persona, para ser clasificada inactiva, no tiene que tener un trabajo en la semana de referencia del relevamiento estadístico ni tampoco tiene que estar buscándolo activamente. Obviamente, esta situación se presentó de manera forzada para ciento de miles de trabajadores/as, especialmente aquellos/as que tuvieron que retirarse de una actividad calificada como *cuentapropismo* y tenían que mantenerse dentro de sus casas. Por lo tanto, lo primero que hay que asumir es que esta población inactiva es un efecto del aislamiento, derivado del avance de la pandemia en Argentina y que se supone que, paulatinamente, con la retracción de las medidas de aislamiento, deberá volver a sus valores históricos.

La contracara de lo anterior es la abrupta caída de la tasa de actividad, del 47% dentro del primer trimestre al 38% en el segundo, pasando la población económicamente activa de 13,4 millones a 10,9 millones respectivamente.

Ahora bien, dentro de esa magnitud de trabajadores que pasaron de la actividad a la inactividad, aproximadamente 2,5 millones, las estadísticas oficiales discriminan entre los inactivos típicos, aquellos que no están disponibles para trabajar, respecto de los inactivos marginales, aquellos que sí están disponibles para trabajar. En el segundo trimestre la proporción de los inactivos marginales llegó al 4,6% mientras que para el mismo trimestre de 2019 este valor era sólo del 0,7%, lo que equivalía a unas 76.000 personas (descontando del cálculo a los menores de 10 años). Sin embargo, más allá del aumento de los inactivos marginales, si se calcula dicho 4,6% sobre los inactivos del segundo trimestre de 2020, descontando una aproximación de la población menor de diez años, da una cantidad estimada de 630.000 personas. Por lo tanto, ¿qué ha sucedido con los otros casi dos millones de nuevos inactivos?, ¿hay que considerarlos sin más como inactivos típicos, que no están disponibles para trabajar? Sobre este punto volveremos más adelante.

Obviamente, estas diferencias se trasladan a la cantidad absoluta de ocupados, los cuales pasaron de 12 millones para el primer trimestre de 2020 a 9,5 millones en el segundo trimestre. Lo importante, como venimos remarcando en varias ocasiones (Masello, et. al., 2016; Granovsky & Masello, 2019), está en poder focalizar cómo las heterogeneidades preexistentes dentro del conjunto de los ocupados condicionan algunos de los efectos de las políticas públicas, en este caso, de la política de aislamiento social preventivo y obligatorio.

De modo que los efectos del aislamiento impactaron dentro del universo de los ocupados de manera diferencial en función de la fractura estructural preexistente. Entonces, mientras que los asalariados registrados disminuyeron en menos de cien mil trabajadores/as entre el primer y segundo trimestre de 2020, la merma fue de 1,4 millones dentro del conjunto de los asalariados no registrados, lo que representa una caída cercana al 45%.

Ahora bien, es conveniente desagregar estos datos en función de la inserción estructural de los puestos de trabajo. En este punto hay que señalar que el empleo asalariado registrado es, en Argentina, con excepción de ciertos estratos profesionales que se cuentan como *cuentapropistas*, el de mejor calidad en cuanto a la relación laboral, los ingresos y, también, en cuanto a su productividad. En contraposición, dentro de lo que se conoce como *cuentapropismo*, se engloba un conjunto tan heterogéneo que puede incluir desde un contador, con clientes relativamente importantes, a una persona que hizo un quiosco en lo que era una ventana de una casa, en la periferia del tercer cordón del conurbano bonaerense. De manera un tanto obvia, la informalidad estructural predomina dentro del *cuentapropismo*, ya que es el espacio más apropiado para lo que llamamos la invención de un puesto de trabajo a través del autoempleo, fundamentalmente por las bajas barreras de entrada que presentan un gran número de actividades comerciales y de servicios.

Cuadro N° 3: Evolución de la informalidad estructural y los empleos modernos antes y durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Indicadores del mercado de trabajo	2020		Dif. en cantidad	Dif. %
	1er Trim	2do Trim		
Ocupados modernos	8868108	7392271	1475837	-16,6
Ocupados estructuralmente informales	3177092	2153729	1023363	-32,2
Total ocupados	12045200	9546000	2499200	-20,7
Tasa de informalidad estructural	26,4	22,6		

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

Datos estimados para el 2do trimestre

En función de lo que mencionamos antes, se puede observar en el Cuadro N° 3 que, mientras la cantidad de ocupados en puestos de trabajo modernos descendió un 16,6%, la cantidad de ocupados en puestos de trabajo estructuralmente informales cayó algo más del 32% en el trimestre afectado plenamente por el aislamiento. En términos estructurales, aquellos con actividades menos productivas, que también son precarias y, muy probablemente, no registradas, han sido mucho más afectados por las políticas de aislamiento que comenzaron a regir a fines del mes de marzo pasado.

Analizando con más detalle, podemos observar que, además de la informalidad, que es un problema de las posibilidades que ofrece nuestra estructura económica y social para atender satisfactoriamente la oferta de fuerza de trabajo, ha incidido notablemente el aspecto del registro dentro del segmento de los asalariados. De modo que, entre los trabajadores asalariados no registrados, los efectos de la propagación del COVID-19 y las políticas de aislamiento han causado problemas de enorme magnitud.

Al respecto, el cuadro siguiente ilustra claramente este comportamiento, donde los asalariados registrados modernos merman en pleno momento del aislamiento sólo un 1,7%; porque muchos de ellos son trabajadores esenciales<sup>10</sup> y porque dentro de este segmento funciona el esquema de suspensiones con goce de haberes y mantenimiento del puesto de trabajo. Estas características son fundamentales para que, en pleno pico del aislamiento social, esos trabajadores/as sean clasificados como ocupados más allá de que no estuvieran concurriendo a sus trabajos.

<sup>10</sup> Hay que tener en cuenta que las ramas de la salud y la seguridad se consideran como modernas “per se”, e industrias como la farmacéutica y buena parte de la producción alimenticia tienen características que llamamos modernas dentro de nuestro algoritmo de procesamiento.



En este marco es importante señalar que del total de los ocupados, un 35% continuó desempeñándose durante las medidas de aislamiento. Los mismos se desenvuelven en actividades que se han considerado esenciales y están autorizados a operar a pesar de dicho aislamiento social preventivo y obligatorio. Estos trabajadores se vieron afectados por el *parate* generalizado, pero son los que están menos expuestos al riesgo económico, en general son empleos modernos y registrados. El 65% restante es, por el contrario, el grupo que más necesita trabajar: se trata de trabajadores que realizan tareas de menor calificación, ganan menos y están más propensos a la informalidad. Son aquellos que no están exceptuados del aislamiento que implica la cuarentena y, por las características del contenido del trabajo que venían realizando, no pueden virtualizar su actividad y, por ende, conforman el grupo de mayor fragilidad económica (Albrieu y Ballesty, 2020).

Dicho de otro modo, esta situación expresa diferencias en el contenido tecnológico de los puestos de trabajo, en las calificaciones de los trabajadores y en la accesibilidad y dominio de las tecnologías relacionadas a las actividades con cierto potencial de virtualización. De todos modos, la situación de gran parte de los segmentos de mayor precarización del empleo, frente al contexto del COVID-19, ven potenciadas las brechas existentes respecto a los puestos de trabajo intensivos en materia tecnológica y de empleo calificado. Desde nuestro enfoque teórico, estas diferencias entre los distintos segmentos del mercado de trabajo, tienen, en gran parte, origen en el tipo y grado de potencial dinámico que poseen las unidades productivas, a las que se asocian dichos puestos de trabajo.

Algo similar, en términos relativos, ocurre con los asalariados estructuralmente informales registrados<sup>11</sup>: sólo caen un 1,6%. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este conjunto es marginal dentro del sector informal, representaba solo el 11% del mismo en el primer trimestre de 2020, y del total de los ocupados significaba sólo el 2,9%. Se trata principalmente de pequeñas unidades productivas poco competitivas pero que están ubicadas en segmentos de mercado favorables, lo que les permite cierto equilibrio de funcionamiento.

Por consiguiente, el problema mayor de los asalariados está dentro del universo de los trabajadores no registrados, donde la caída de los puestos de trabajo entre el primer y segundo trimestre de 2020 es de más del 44%, tanto para el sector moderno como para el informal. Como señalamos antes, entre ambos grupos han pasado a la inactividad alrededor de 1,4 millones de trabajadores/as.

Cuadro N° 4: Evolución del empleo asalariado y cuentapropista según la inserción estructural antes y durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Indicadores del mercado de trabajo	2020		Dif. en cantidad	Dif. %
	1er Trim	2do Trim		
Asalariados	8.855.204	7.340.874	1.514.330	-17,1
Asalariados registrados modernos	5.331.096	5.241.340	89.756	-1,7
Asalariados no registrados modernos	2.145.209	1.184.553	960.656	-44,8
Asalariados registrados informales	358.102	352.406	5.696	-1,6
Asalariados no registrados informales	1.020.797	562.575	458.222	-44,9
Cuentapropistas modernos	1054784	742909	311.875	-29,6
Cuentapropistas informales	1628797	1147199	481.598	-29,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH  
 Datos estimados para el 2do trimestre

<sup>11</sup> Es importante señalar que, tanto teóricamente como en el cálculo concreto de la informalidad estructural, no tiene ninguna incidencia la cuestión del no registro. A veces se asume por toda expresión de informalidad a lo que OIT denomina Empleo Informal, cuestión que hemos criticado en varias oportunidades (Masello, et. al., 2016; Masello & Larrosa 2013; Masello & Granovsky, 2017). Para ver en detalle una discusión sobre el problema del empleo no registrado y la informalidad estructural: revista Interdisciplina N°23, enero 2021, Jacovkis & Masello editores invitados, actualmente en edición.



### 3.2. Escenarios que se abren al futuro cercano

Como señala Jacovkis (2017)<sup>12</sup>, “[u]na de las características actuales de la Argentina es la escasa importancia que muchos entre quienes tienen responsabilidades actuales o potenciales de gobierno otorgan a la prospectiva...”, entendiendo y proponiendo con esta frase la necesidad de hacer el ejercicio de imaginar futuros cercanos posibles como una tarea esencial para comenzar a hacer previsiones y, además, para comenzar a imaginar respuestas. Es en este sentido que nos hemos propuesto simular algunas proyecciones de lo que puede, con mayor o menor certidumbre, ocurrir en los momentos posteriores al retiro del aislamiento.

Si a corto plazo, por ejemplo, en los próximos seis meses, se recuperara la tasa de actividad a los valores promedio de los últimos dieciocho años, la presión de los que dejaran de ser inactivos en el mercado de trabajo implicaría que la tasa de desocupación treparía alrededor del 28%. Ahora bien, este escenario es impracticable en Argentina por varias razones. Una de ellas es la poca capilaridad que tiene el seguro de desempleo, ya que cubre a una pequeña proporción de trabajadores/as y, por otro lado, el monto que se percibe difícilmente alcanza para la manutención mensual de una persona adulta y, mucho menos de una familia. Otra razón estriba en un elemento asociado a lo anterior: el hecho de que permanecer en una situación de desempleo implica que la persona tenga recursos suficientes para mantenerse desocupada, ya sea por contar (además de un seguro de desempleo) con ahorros propios, con los ingresos del o de la cónyuge o de algún hijo, o la ayuda monetaria y/o en especies de padres, familiares o amigos. Ahora bien, agotadas estas situaciones, a millones de trabajadores/as argentinos no les queda más remedio que procurarse inmediatamente una ocupación, la que sea, que permita obtener ingresos más o menos rápidamente para garantizar la propia subsistencia y la de los suyos.

Como se puede ver, es una situación que, bajo la apariencia de una menor tasa de desocupación esconde situaciones de mucha mayor precariedad y vulnerabilidad. Pues una sociedad que, tras los tremendos efectos laborales acarreados por la pandemia y el aislamiento, puede contener una muy alta tasa de desocupación mientras, paulatinamente, el mercado de trabajo se va recomponiendo, por lo pronto, lo que muestra es un efectivo sistema de seguridad social como para hacer frente a dicha situación.

Por lo tanto, no creemos que el escenario venidero, tras el ablandamiento de las medidas de aislamiento, sea el de una tasa de desocupación excesivamente elevada. Y con esta conjetura se nos presenta otro escenario próximo, más plausible y no menos grave que el anterior, siempre y cuando estemos dispuestos a tomar en serio las permanentes dificultades estructurales y a no engañarnos o resignarnos a un análisis basado solamente en el volumen de desempleo, puesto que una parte muy importante del problema está en el propio conjunto de los ocupados.

Para este escenario vamos a tomar como hecho el retiro de las asignaciones extraordinarias<sup>13</sup> para el año que viene, porque si estas transferencias de ingresos continuaran, probablemente una parte de los que pasaron a estar inactivos permanecerán en dicha condición. En este punto retomamos la pregunta que dejamos pendiente sobre los inactivos; más allá de los que están clasificados como disponibles para trabajar, creemos que el resto no son inactivos típicos, puede que estadísticamente y por el modo como están propuestas las preguntas de la EPH queden en dicha clasificación, pero conjeturamos que son personas que, en una situación donde dejen de percibir las asignaciones extraordinarias, se volcarán al mercado de trabajo en busca de una ocupación. De todos modos, el hecho de que permanezcan dentro de la inactividad no morigera el problema, sólo le cambia el ángulo: lo que no termina desencadenándose en el ámbito de las estadísticas del mercado de trabajo se apreciará en el agravamiento de los datos de la balanza fiscal.

<sup>12</sup> Jacovkis, Pablo. (2017). Diario La Gaceta de Tucumán, 11 de septiembre de 2017. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/744199/opinion/estudios-prospectiva-argentina.html>

<sup>13</sup> Básicamente nos referimos al Ingreso Federal de Emergencia (IFE), que actualmente lo cobran aproximadamente 8,9 millones de personas, de las cuales alrededor del 60% son informales, y al Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), que lo cobrarían alrededor de 250 mil empresas.

Por consiguiente, si las asignaciones extraordinarias se van quitando, la presión sobre el mercado de trabajo irá reconfigurándose a los momentos previos al aislamiento social. Aun no tomando dentro del primer trimestre de 2021 una situación totalmente asimilable al momento previo al aislamiento, supondremos que una parte minoritaria de la población que pasó a la inactividad quede en dicha situación para ese momento, lo que nos arrojaría una tasa aproximada de inactividad de 42%, superior al promedio de los últimos quince años, que rondó en los 38% a 39% y menor a la registrada en el segundo trimestre (47%). En contraposición, la tasa de actividad bajaría hasta el 44%, también por debajo de su promedio histórico (46%) y, obviamente, por encima de la registrada en pleno momento de aislamiento (38,4%). Dadas estas variables, es plausible pensar en una tasa de desocupación del orden del 18% aproximadamente.

Se nos podría recriminar el hecho de la velocidad de recuperación del empleo registrado, pero, como vimos, es el que menos ha pasado a la inactividad. Aun teniendo en cuenta esto, se nos podría decir que un aumento de la actividad impactaría en la toma de nuevos trabajadores por parte de este segmento y esto aminoraría los problemas de desempleo. Sin embargo, datos del Ministerio de Trabajo, de la base SIPA de ocupaciones registradas, consignaban para julio de 2020, mes que ya es parte del tercer trimestre, un 11% de suspensiones dentro de la rama del comercio, un 13% en la industria, un 14% en la hotelería y un 19% en transporte y comunicaciones. Con lo cual es probable que un repunte en la actividad avance primero en la solución y normalización de la fuerza de trabajo con un empleo asalariado registrado y que se encuentra suspendida.

De modo que estas serían las condiciones generales de un posible escenario, no tan lejano, del mercado de trabajo. Como se puede observar en el último cuadro, de acuerdo con las estimaciones generales de actividad e inactividad, hemos simulado algunas proyecciones de los indicadores que nos interesa mantener presentes.

Cuadro N° 5: Estimación de indicadores del mercado de trabajo  
post Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Indicadores del mercado de trabajo	2020			Proyección fines 2020 principios 2021
	1er Trim	2do Trim	Dif. %	
Pobl. Económicamente Inactiva (PEI)	15.002.185	17.600.000	17,3	16.109.704
Pobl. Económicamente Activa (PEA)	13.439.318	10.982.671	-18,3	12.722.924
Tasa actividad	47,1	38,4		44,1
Total ocupados	12.045.200	9.546.000	-20,7	10.432.798
Asalariados	8.855.204	7.340.874	-17,1	7.720.271
Empleo (asalariados) no registrado	3.166.006	1.747.128	-44,8	2.586.291
Cuentapropistas	2.683.581	1.890.108	-29,6	2.368.245
Patrones	426.606	248.196	-41,8	271.253
Informalidad estructural*	3.177.092	2.153.729	-32,2	3.033.336
Informalidad estructural ampliada*	4.065.647	2.874.778	-29,3	3.669.737
Desempleo	1.394.118	1.437.000	3,1	2.290.126

(\*) Estimado

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH

En nuestra hipótesis, el trabajo no registrado y la informalidad crecen más rápidamente que el resto, volviendo en el post-aislamiento a una situación más desfavorable que la previa, fundamentalmente en la composición de las ocupaciones. O sea, más allá del abrupto aumento de la desocupación, el problema está, también, en el empeoramiento de las condiciones estructurales de la inserción productiva de los trabajadores. De modo que el empleo no registrado se ubicaría en el 34%, algo por debajo del momento previo al aislamiento pero con una tendencia creciente y, por otra parte,

la informalidad estructural aumentaría al 29% y, si sumamos al empleo doméstico en la informalidad ampliada, la proporción ascendería al 35% de los ocupados.

Estos análisis nos muestran la importancia de reconocer las heterogeneidades dentro del mercado de trabajo, aspectos que, en gran medida, están condicionados por una fractura preexistente en la estructura social y productiva argentina. Por consiguiente, es y será necesario detenerse en este punto si se quiere pensar en políticas públicas que ataquen de la manera más integral posible estos problemas.

#### 4. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo señalamos que, la Argentina se enfrenta al COVID-19 con un mercado de trabajo fragmentado y con problemas estructurales de larga duración. Estas fracturas se han consolidado profundamente en nuestro país, reflejando efectos negativos y muy significativos en cuanto al deterioro del empleo y de las condiciones de vida en general.

Por otra parte, para poder abordar estas heterogeneidades en el empleo, así como las fracturas existentes en la estructura social y productiva, recurrimos a la perspectiva que utiliza conceptos como el de informalidad estructural y grado de potencial dinámico, para observar el entrecruzamiento de los problemas históricos del mercado de trabajo en nuestro país con los efectos inmediatos de la pandemia y de las medidas del aislamiento social preventivo y obligatorio.

Los datos presentados permiten conjeturar que la informalidad estructural y el trabajo no registrado son los segmentos más golpeados por las políticas de aislamiento, en un contexto donde estas ocupaciones ya exhibían fuertes problemas de inserción socio-productiva. A la vez, pareciera que, a medida que se retire el aislamiento y regrese la presión habitual sobre el mercado de trabajo, estas mismas ocupaciones tenderán a crecer más rápidamente en relación al resto de los segmentos socio-laborales. Obviamente, una masificación mayor de este tipo de empleos no hace más que mostrar la debilidad laboral y productiva en la que estamos inmersos.

Asociado a esto, podemos sostener que, además del incremento de la desocupación, las dificultades principales se seguirán asociando con el deterioro generalizado de los parámetros estructurales de inserción productiva de los trabajadores. En otros términos, además del problema del desempleo (que será mayor en el futuro cercano), se presentarán condiciones de mucha mayor precariedad y vulnerabilidad, con esquemas limitados de intervención pública en cuanto al sistema de seguridad social que pudiese hacer frente a dicha situación.

En otros términos, consideramos que la combinación de los efectos de la pandemia y del aislamiento, sumado a los problemas estructurales preexistentes en nuestro país, se expresarán, no solamente en un incremento de la desocupación, sino en un crecimiento del empleo precario y de la informalidad estructural.

Dada esta situación, si los impactos y las mejoras son desiguales, como las venimos observando y estimando en el futuro cercano, si las políticas públicas siguen más preocupadas por los aspectos legales o del registro del empleo que por los problemas estructurales, podríamos adentrarnos a una tendencia que el gran sociólogo estadounidense Robert Merton describió como el “Efecto Mateo”, parafraseando la parábola del apóstol: al que ya tiene le será dado más y, por el contrario, al que no tiene o tiene poco, se le quitará lo dado.

Este “Efecto Mateo” es conocido dentro del ámbito de las ciencias y se ha aplicado a distintas situaciones. En nuestro caso lo que queremos ejemplificar es que, dado el estado actual de nuestra sociedad, es probable que cada uno de los sectores en los que está fracturada social y productivamente la Argentina podría retroalimentar su situación, de modo que los más dinámicos sean cada vez más dinámicos, mientras que los otros estén cada vez más alejados de la posibilidad de mejorar y de poder pensar que, alguna vez, ingresarán en el universo de los más productivos.

Entonces, aquellos hombres y mujeres que trabajan en precarios e inventados almacenes, quioscos, remiserías, talleres; y los que venden en la calle, en los trenes y colectivos; y los que compran ropa en grandes *saladas* para venderlas luego en sus barrios, tendrán la certeza de que ésa es su situación,

habiéndose truncado la posibilidad de soñar, pensar y alcanzar un trabajo mejor tanto para ellos como para sus hijos (Masello, 2017)<sup>14</sup>.

Este es uno de los grandes problemas de la Argentina en el medio de la pandemia del COVID-19, focalizado en el plano de la estructura social y productiva. Con lo cual, si no se toman acciones más innovadoras, como el diseño e implementación de políticas públicas multidisciplinarias, que combinen los saberes y potencialidades de distintos ministerios y secretarías del Estado, es difícil suponer que podremos arribar a diagnósticos más complejos, adecuados a los retos del presente y a los que nos propondrá el futuro venidero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alzúa, M.L y P. Gosis. (2020). “Impacto socio-económico del COVID-19 y opciones de política en Argentina”, Serie de Documentos de Política Pública N6, Nueva York: PNUD, RBLAC.
- Albrieu, R. y Ballestý, M., (2020), “Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19”, CIPPEC.
- Carbonetto, D. (1985), “La heterogeneidad de la estructura productiva y el sector informal”, en El sector informal urbano en los países andinos, CEPESIU – ILDIS, Ecuador.
- Carbonetto, D. & Carbonetto, S. (1996), Evaluación del Fondo MissionsProkur S. J., Edición SEDECA, Buenos Aires, Argentina.
- Catalano, A. (2018), Tecnología, innovación y competencias ocupacionales en la sociedad del conocimiento, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Lewis, W. A. (1954). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. El Trimestre Económico, 27(108), 629-675.
- Lewis, W. A. (1958). Teoría del desarrollo económico. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Market Analysis (2020). Anticipating the post-covid-19 world: implications for sustainable lifestyles a Global South perspective: Edited by Fabián Echegaray. Market Analysis
- Masello, D. y Granovsky, P., (2010), Las diferentes dimensiones del capital de trabajo en las unidades productivas en el sector informal: Una aproximación a los aspectos intangibles del capital, en Economía Social: Teoría y Práctica Capítulo V, Carbonetto S. Comp., Siglo XXI Editora y CESS, Ediciones, Bs. As.
- Masello, Diego, y Granovsky, Pablo. (2017). La estructura socio-productiva, los problemas del mercado de trabajo y los desafíos de la formación profesional. Revista Latinoamericana de Investigación Crítica, 4(7) 137-162.
- Mezzerá, J. (1985), “Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina”, en El sector informal urbano en los países andinos, CEPESIU – ILDIS, Ecuador.
- Ocampo, J. (2008), La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo, Revista de Trabajo Nro. 5, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). Organizar a los trabajadores de la economía informal. Ginebra, Suiza: OIT.
- Pinto, A., (1965), Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, en El trimestre económico, Vol. 32, N° 125 (Enero – Marzo 1965, pag. 3-69), Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch, Raúl. (1993). Obras completas. Tomos III y IV. Buenos Aires, Argentina: Fundación Raúl Prebisch.

---

<sup>14</sup> Masello, Diego. (2017). Diario La Gaceta de Tucumán, 23 de julio de 2017.  
<https://www.lagaceta.com.ar/nota/738239/opinion/desafio-articular-demandas-coyuntura-largo-plazo.html>

Salvia, A. (2015), “Reflexiones finales: algunas claves para entender el subdesarrollo persistente argentino”, en “Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar: Argentina 2002-2014”, coordinado por Javier Lindenboim y Agustín Salvia, Eudeba, Buenos Aires.